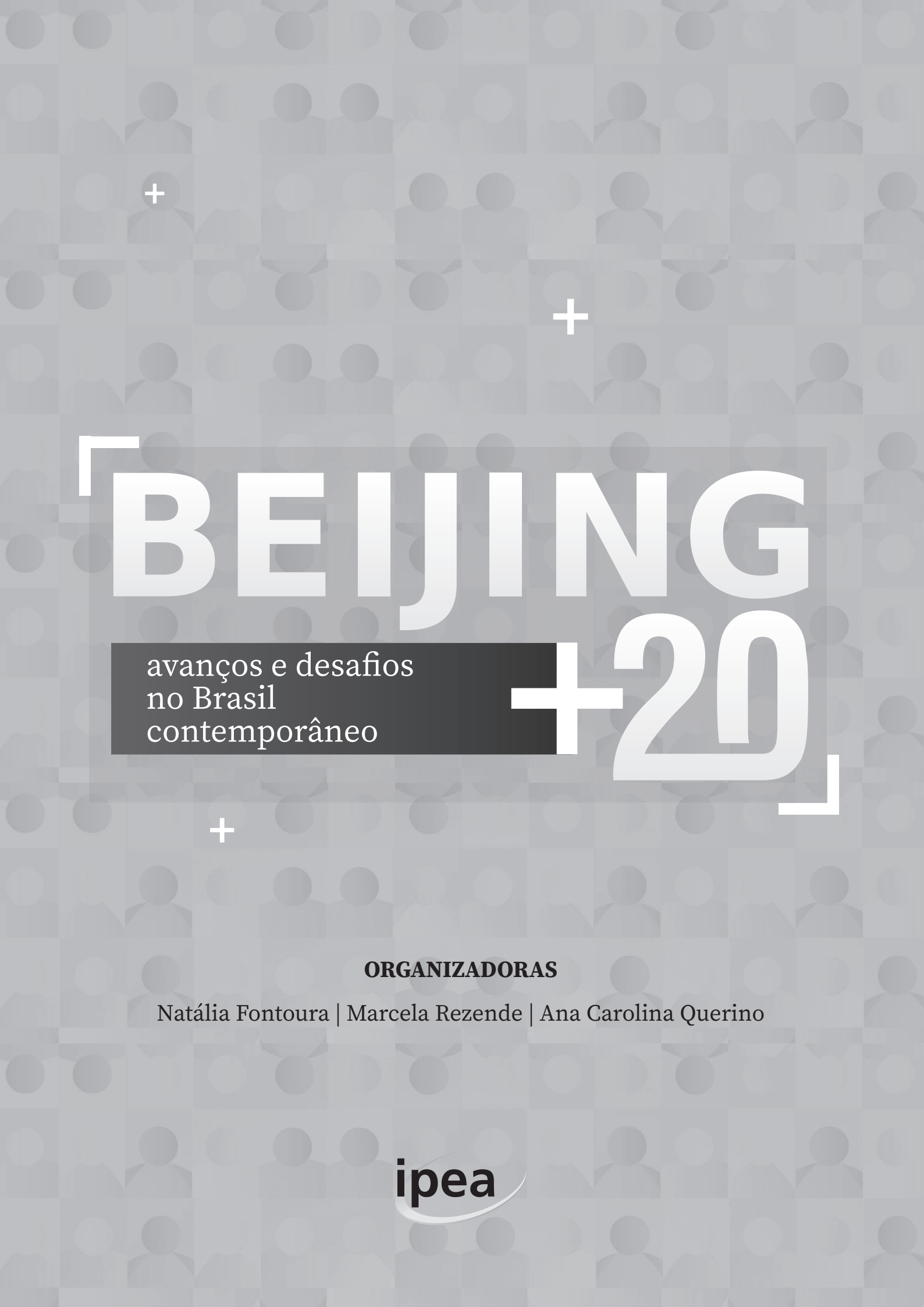


「BEIJING avanços e desafios no Brasil contemporâneo」+20

ORGANIZADORAS

Natália Fontoura | Marcela Rezende | Ana Carolina Querino





+

+

「BEIJING avanços e desafios no Brasil contemporâneo +20」

+

ORGANIZADORAS

Natália Fontoura | Marcela Rezende | Ana Carolina Querino

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa

e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

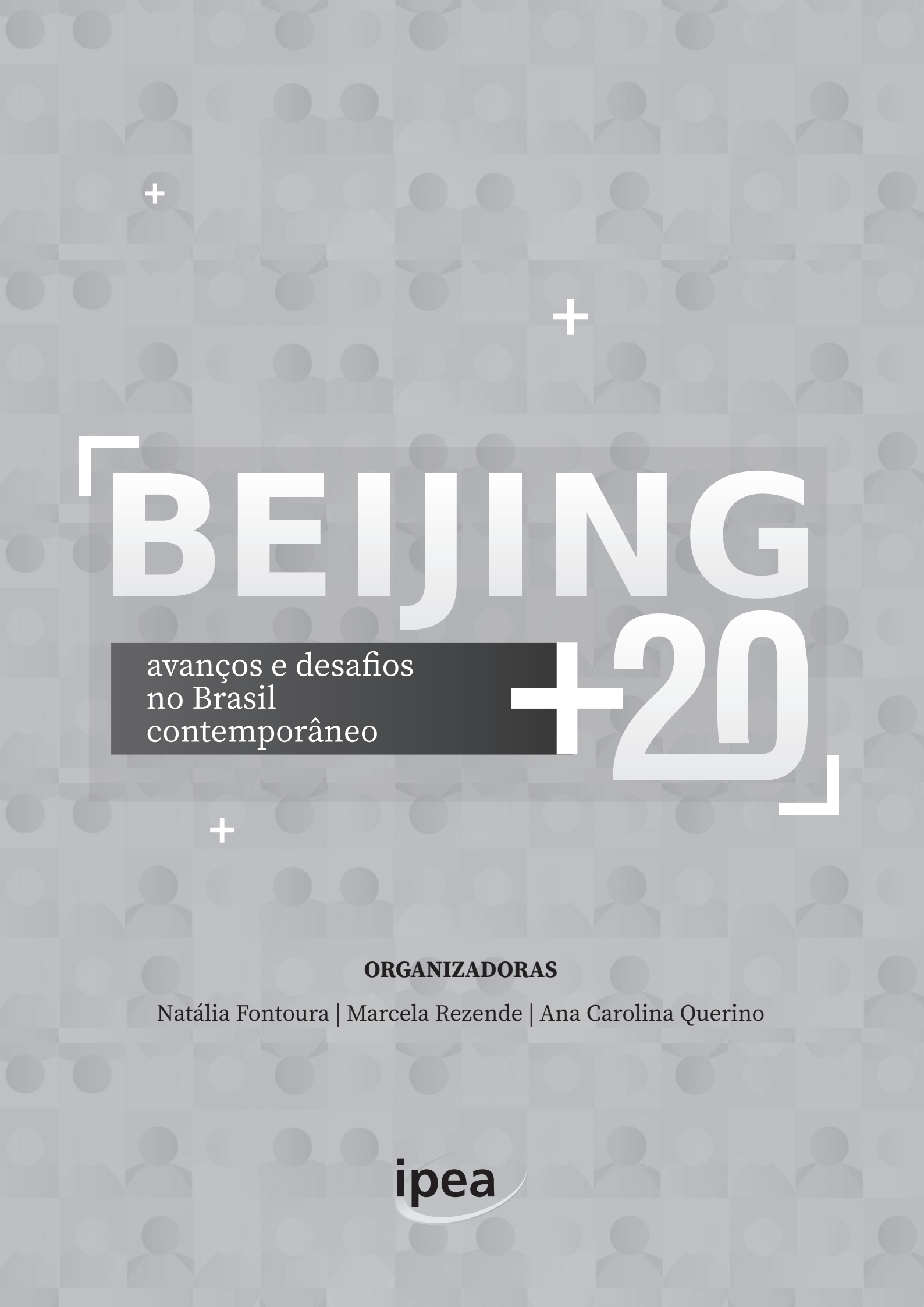
ONU Mulheres Brasil

ONU Mulheres é a organização das Nações Unidas dedicada a promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. Como defensora mundial das mulheres e meninas, ONU Mulheres foi estabelecida para acelerar o progresso que conduzirá a melhores condições de vida para as mulheres e responder às necessidades que enfrentam no mundo.

ONU Mulheres apoia Estados-Membros das Nações Unidas no estabelecimento de normas internacionais para alcançar a igualdade de gênero e trabalha com os governos e a sociedade civil na criação de leis, políticas, programas e serviços necessários para implementá-las. Também respalda a participação igualitária de mulheres em todos os aspectos da vida, focando em cinco áreas prioritárias: o aumento da liderança e participação das mulheres; a eliminação da violência contra as mulheres; a participação das mulheres em todos os processos de paz e segurança; o aumento do empoderamento econômico das mulheres; e a incorporação da igualdade de gênero como elemento central do planejamento para o desenvolvimento e no orçamento nacional. ONU Mulheres também coordena e promove o trabalho do sistema das Nações Unidas para alcançar a igualdade de gênero.

Representante da ONU Mulheres Brasil

Anastasia Divinskaya



+

+

「BEIJING avanços e desafios no Brasil contemporâneo +20」

+

ORGANIZADORAS

Natália Fontoura | Marcela Rezende | Ana Carolina Querino

ipea

FICHA TÉCNICA

Organizadoras

Natália Fontoura – Ipea

Marcela Rezende – Ipea

Ana Carolina Querino – ONU Mulheres

Equipe técnica

Ana Cláudia Jaqueto Pereira – ONU Mulheres

Luana Pinheiro – Ipea

Camila Rocha Firmino – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres

Pedro Henrique de Pina Cabral Viana – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres

Autores/as

Ana Cristina Murta Collares

Ana Laura Lobato Pinheiro

Antonio Teixeira Lima Junior

Cíntia Liara Engel

Daniela Leandro Rezende

Luana Pinheiro

Marcela Rezende

Maria Fernanda Ribas

Nina Madsen

Beijing +20 : avanços e desafios no Brasil contemporâneo / organizadoras: Natália Fontoura, Marcela Rezende, Ana Carolina Querino. – Brasília : Ipea, 2020.
546 p. : il., color.

ISBN: 978-65-5635-010-3

1. Políticas Públicas. 2. Participação da Mulher. 3. Direitos da Mulher. 4. Controle Social. 5. Discriminação por Gênero. 6. Brasil. I. Fontoura, Natália. II. Rezende, Marcela. III. Querino, Ana Carolina. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 305.40981

Ficha Catalográfica Elaborada Por Andréa De Mello Sampaio Crb-1/1650

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/iv978-65-5635-010-3>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou do Ministério da Economia, ou da ONU Mulheres, ou do UNICEF, ou das Nações Unidas, ou de quaisquer de suas organizações afiliadas.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
CAPÍTULO 1	
POBREZA E MULHERES NOS 20 ANOS APÓS BEIJING.....	11
Luana Pinheiro	
Marcela Rezende	
CAPÍTULO 2	
EDUCAÇÃO E TREINAMENTO DA MULHER.....	51
Cíntia Liara Engel	
CAPÍTULO 3	
PEQUIM +20: SAÚDE DAS MULHERES.....	91
Nina Madsen	
CAPÍTULO 4	
A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.....	159
Cíntia Liara Engel	
CAPÍTULO 5	
GUERRA, PAZ E OS CORPOS DAS MULHERES: UM OLHAR NATIVO SOBRE A CONFERÊNCIA DE BEIJING.....	217
Antonio Teixeira Lima Junior	
CAPÍTULO 6	
ESFERA PRODUTIVA E REPRODUTIVA: DIMENSÕES E DESAFIOS PARA AS MULHERES.....	253
Cíntia Liara Engel	
CAPÍTULO 7	
MULHER NO PODER E NA TOMADA DE DECISÕES.....	299
Daniela Leandro Rezende	
CAPÍTULO 8	
MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA O AVANÇO DA MULHER.....	369
Maria Fernanda Ribas	
CAPÍTULO 9	
DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES.....	407
Ana Laura Lobato Pinheiro	
CAPÍTULO 10	
MULHERES E COMUNICAÇÃO NO BRASIL: 1995 A 2015.....	417
Nina Madsen	
CAPÍTULO 11	
MULHERES BRASILEIRAS NA LUTA POR DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM JUSTIÇA SOCIAL.....	443
Nina Madsen	
CAPÍTULO 12	
JOVENS MENINAS E DESIGUALDADE NO BRASIL.....	467
Ana Cristina Murta Collares	

APRESENTAÇÃO

É com alegria que apresentamos este livro, fruto de esforços coletivos de instituições do governo brasileiro e do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2015, o Ipea, a ONU Mulheres e a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), somaram esforços para celebrar os vinte anos da IV Conferência Mundial da Mulher, conhecida como Conferência de Pequim, realizada em 1995. A partir deste marco histórico para o empoderamento e a defesa dos direitos das mulheres, passou-se a adotar o conceito de gênero em vez de se falar apenas em questões de mulheres, evidenciando-se a natureza relacional das estruturas da sociedade e a necessidade de rever esse embasamento tradicional a fim de que a igualdade entre homens e mulheres possa ocorrer de fato, em benefício de todos e todas.

A conferência deu continuidade a uma trajetória de outros encontros internacionais promovidos ao longo de quatro décadas pela ONU sobre os direitos das mulheres e os direitos humanos. A questão da igualdade entre homens e mulheres vinha sendo debatida no plano internacional desde, pelo menos, a década de 1940, quando da criação do Sistema ONU. Durante as três décadas seguintes, a atuação da organização voltou-se principalmente a esforços para codificar os direitos civis e legais das mulheres e à obtenção de dados sobre a situação das mulheres ao redor do mundo. Posteriormente, a percepção de que a mera existência de leis não seria, por si só, capaz de garantir direitos iguais para as mulheres impulsionou uma transformação na forma de agir da ONU. Dessa maneira, a partir da década de 1970, começaram a ser realizadas conferências internacionais sobre mulheres. De lá para cá, ocorreram quatro: a Conferência do México, em 1975; a Conferência de Copenhague, em 1980; a Conferência de Nairóbi, em 1985; e a Conferência de Pequim, em 1995.

Cada uma delas teve sua especificidade e originou contribuições para o avanço da agenda dos direitos das mulheres. A Conferência do México teve como meta chamar atenção da comunidade internacional para a necessidade de se desenvolverem objetivos futuros, estratégias efetivas e planos de ação para garantir o avanço das mulheres. Em 1979, antes da realização do segundo encontro, foi aprovada pela Assembleia da ONU a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), importante marco normativo para a garantia da igualdade entre homens e mulheres. Em 1980, ocorreu a Conferência de Copenhague, na qual se observou que havia sinais de disparidades entre os direitos garantidos às mulheres e a real capacidade delas para exercer tais direitos, o que gerou um plano de ação para o enfrentamento da questão. A Conferência de Nairóbi, em 1985, mostrou que apenas uma minoria de mulheres ao redor do mundo havia, de fato, se beneficiado dos esforços pela redução da discriminação. No caso das mulheres vivendo em países em desenvolvimento, as melhoras eram quase insignificantes. Essa constatação levou à adoção de nova abordagem, focada na ideia de que todas as questões existentes nas sociedades são questões de mulheres, o que significa ampliar o horizonte de atuação para além de “questões femininas”.

A Conferência de Pequim veio coroar esse acúmulo de conhecimentos e aprendizados adquiridos ao longo das décadas anteriores e teve como um de seus principais legados o comprometimento dos países participantes com a agenda de empoderamento das mulheres, a fim de que elas pudessem apresentar as suas próprias prioridades como parceiras dos homens em processos de tomada de decisão. Ao final do encontro, foi adotada por unanimidade a Declaração de Pequim e sua Plataforma de Ação, que até hoje serve de referência para o avanço das mulheres no século XXI. Entre as apostas da conferência para a colocação em prática das agendas contidas na Plataforma de Pequim, surge a ideia da transversalidade de gênero (*gender mainstreaming*) como metodologia de ação governamental, com a finalidade de que, antes de serem implementadas políticas públicas, sejam realizados diagnósticos que levem em conta os efeitos e as necessidades tanto de mulheres como de homens, atendendo ambos os sexos igualmente.

Além de estabelecer doze áreas de preocupação, objetivos e metas e de firmar o consenso internacional acerca do conceito de gênero, a Plataforma de Ação de Pequim destacou a existência de discriminações múltiplas e inter cruzadas, fazendo emergir as especificidades de raça, etnia, geração e orientação sexual no âmbito dos debates sobre os direitos das mulheres. Sob a liderança dos movimentos de mulheres e feministas, especialistas e governos impulsionaram consensos em outros fóruns internacionais temáticos, tais como as conferências mundiais de população e as conferências mundiais contra o racismo.

A temática do enfrentamento ao racismo foi fortalecida em 2015, com o início da Década Internacional de Afrodescendentes. A década foi instituída pela Assembleia Geral da ONU para impulsionar, no período entre 2015 e 2024, os esforços dos países para implementar o Programa de Ação da Conferência Mundial de 2001 contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban, África do Sul. Atribuindo aos Estados a responsabilidade primária de combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância relacionada, o Plano de Ação de Durban clama pelo envolvimento ativo de organizações internacionais e não governamentais, partidos políticos, instituições nacionais de direitos humanos, setor privado, mídia, organizações civis e sociedade em geral. Ao apresentarem dados desagregados por raça/cor, as análises aqui apresentadas contribuem para amplificar as vozes em prol da igualdade e inclusão das mulheres afrodescendentes, fornecendo evidências que podem aprimorar o alcance das políticas públicas.

Em todas essas oportunidades, gerações de mulheres têm colaborado ativamente com suas vozes plurais, cujas propostas fazem avançar a agenda internacional, nacional e local de direitos humanos e de desenvolvimento. Isso abrange da formulação de políticas ao monitoramento de indicadores de progresso por meio de relatórios governamentais periódicos apresentados pelos Estados-membros à ONU.

O percurso de institucionalização e promoção dos direitos das mulheres também está vinculado a debates atuais. A *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, adotada em 2015 pelos Estados-membros da ONU, incorpora os principais pontos acordados em Pequim, refletindo-os em diversas das metas contidas nos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ao apresentar um guia para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade, a *Agenda 2030* exemplifica a transversalidade de gênero ao impulsionar o uso de indicadores desagregados por sexo para monitorar compromissos globais, além de conter um objetivo específico relacionado à igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres, o ODS 5.

Em face de todo esse contexto histórico global e da relevância da Conferência de Pequim para o desenvolvimento das agendas de gênero pelo Estado brasileiro, a celebração dos vinte anos da conferência inspirou a ideia de construir conjuntamente uma publicação em que autores e autoras refletissem, a partir do que foi acordado na Plataforma de Pequim, sobre o desenvolvimento, no Brasil, das propostas ali expostas. Em que pontos houve avanços? Onde permanecem os desafios? Teria havido retrocessos ao longo do tempo? Enfim, qual seria o balanço do país quanto ao cumprimento das metas estabelecidas?

Esta publicação traz capítulos temáticos correspondentes a oito das doze áreas abordadas na Plataforma de Pequim: pobreza, situação das jovens meninas brasileiras, saúde, meio ambiente, conflitos armados, comunicação, educação e economia. As análises apresentadas foram formuladas, sempre que possível, a partir de informações disponíveis no *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, publicação que vem sendo produzida pelo Ipea em parceria com a ONU Mulheres desde 2004. O retrato reúne estatísticas oficiais com recorte simultâneo de gênero, raça e localização de domicílio, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Este livro promove uma discussão sobre o contexto no Brasil e os indicadores que permitem acompanhar a implementação da Plataforma de Ação de Pequim, com o propósito de contribuir para o debate técnico-político sobre o fortalecimento das políticas para as mulheres na gestão pública, a continuidade e a aceleração de investimentos em órgãos especializados de políticas para as mulheres e a transparência para o controle social. Possibilita, ainda, o compartilhamento de dados e informações do Brasil com a comunidade internacional, elevando a qualidade dos diálogos políticos e técnicos no contexto dos esforços empreendidos pelos Estados-membros da ONU para que nenhuma mulher ou menina fique para trás.

O balanço aqui apresentado demonstra que, de maneira geral, ao longo dos vinte anos que sucederam a Conferência de Pequim, houve avanços significativos para as mulheres e as meninas brasileiras, por mais que ainda haja desafios a serem sanados e melhorias a serem alcançadas. A importância das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado para o alcance desses avanços é inegável, assim como a participação e a parceria da sociedade civil organizada, por meio dos movimentos de mulheres e feministas, cujas demandas são fundamentais para que o Estado se renove, se atualize e busque formas inovadoras de atuar.

Evidencia, no mais, a persistência de importantes disparidades entre meninas e mulheres brancas e negras, bem como entre habitantes de zonas rurais e urbanas. Convida, assim, a um olhar atento a fim de que sejam tomadas medidas eficientes para promover os direitos de mulheres que pertencem a grupos particularmente sujeitos a formas agravadas e múltiplas de discriminação.

Este livro nos permite conhecer-nos e reconhecer-nos ao evidenciar em que patamar o Brasil se encontra e, desse modo, incentivar a necessária reflexão acerca da importância da manutenção dos ganhos alcançados ao longo das últimas décadas, da atuação efetiva e comprometida do Estado para o alcance desses avanços e dos desafios a serem superados. Também nos inspira a seguir alimentando o sonho de milhões de mulheres e meninas de que suas vidas sejam transformadas por políticas que lhes assegurem a igualdade de direitos e de oportunidades.

POBREZA E MULHERES NOS 20 ANOS APÓS BEIJING

Luana Pinheiro¹

Marcela Rezende²

A Plataforma de Ação de Beijing traz, como seu primeiro grande objetivo estratégico, o enfrentamento da pobreza entre as mulheres. Entendida como um fenômeno multidimensional, o texto da plataforma associa a pobreza a fatores como a globalização da economia, a reestruturação econômica, os programas de ajuste estrutural, os elevados níveis de dívida externa, os problemas ambientais, a falta de acesso a recursos produtivos, a crédito, a serviços de educação, saúde e moradia, à fome e à desnutrição, à violência, à falta de participação nas instâncias de poder e decisão, à falta de tempo. Neste contexto, a pobreza incidiria não apenas de forma desigual, mas, tal como destaca o documento, de maneira desproporcional para as mulheres em relação aos homens. A plataforma traz ao debate a questão da feminização da pobreza, fenômeno que compreenderia tanto o aumento no número de mulheres vivendo em situação de pobreza quanto o fato de que este aumento se deu – ao longo dos dez anos anteriores à publicação do texto – de forma mais intensa para elas do que o verificado para os homens.

Ainda que tenha sido elaborada no início dos anos 1990, a plataforma segue, em boa medida, atual. É certo que muito se avançou: no caso brasileiro, os indicadores de pobreza e extrema pobreza se reduziram drasticamente ao longo dos anos 2000 e da primeira metade dos anos 2010, como se poderá ver adiante. Pela primeira vez em sua história, o Brasil foi retirado do Mapa Mundial da Fome, elaborado anualmente pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2014). As mulheres conquistaram os bancos escolares, melhoraram sua inserção no mercado de trabalho, conquistaram espaços até então fechados a elas (Bonetti e Abreu, 2011; Ipea, 2011). Foram as mulheres as incumbidas de receber os benefícios do Programa Bolsa

1 Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2 Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Família (PBF), programa de transferência de renda que se constituiu em um dos grandes responsáveis pela expressiva redução da pobreza e da indigência no Brasil. De modo geral, os estudos realizados sobre o PBF apontam que a titularidade feminina do benefício ampliou a autonomia das mulheres, suas expectativas e suas percepções sobre novas possibilidades de escolhas e de participação na vida comunitária, mesmo que, em alguma medida, reforçando – ou baseando-se em – estereótipos e convenções de gênero (Bartholo *et al.*, 2016).

Ainda assim, a pobreza segue impondo seus efeitos de forma distinta sobre as mulheres. Estas permanecem à margem dos espaços de maior poder e decisão, ocupam de forma desproporcional atividades produtivas consideradas precárias, permanecem responsáveis pelas atividades domésticas não remuneradas, experimentam situações diversas de violência nos espaços público e privado em função de sua condição de gênero, seguem acessando menos recursos econômicos, vivenciam inúmeras situações de preconceito e discriminação e ainda morrem por causas absolutamente evitáveis, em especial no que se refere à mortalidade materna (Ipea e SPI, 2014). Se a pobreza é um fenômeno de natureza multidimensional – tal como considera a Plataforma de Beijing –, é evidente que não se pode considerar que as conquistas que a sociedade brasileira experimentou ao longo das últimas décadas levaram homens e mulheres ao mesmo patamar. E, mais do que isso, não levaram mulheres de diferentes raças, orientações sexuais, classes sociais, ao mesmo lugar reservado às mulheres brancas, heterossexuais e de renda mais elevada.

O reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, porém, não implica que os programas estratégicos para seu enfrentamento tenham conseguido ultrapassar o viés da renda monetária ou que se consiga medir este fenômeno a partir de indicadores que não consideram apenas a renda da população brasileira. No Brasil, o acesso ao PBF, por exemplo, está restrito às famílias que possuam renda de até R\$ 89 *per capita*, em 2018, ou famílias com renda entre R\$ 89 e R\$ 178 *per capita*, desde que com crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos³. As medidas de pobreza e desigualdade consideradas no espaço governamental também se baseiam em linhas de pobreza que

³ Tal como disposto no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), órgão responsável pela execução do PBF. Disponível em: <<https://goo.gl/A8Rhzs>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

consideraram somente a renda monetária e, em especial, a renda *per capita*. É com base nestes dados que se fala na expressiva redução da pobreza e da desigualdade entre os brasileiros e brasileiras no período recente (Calixtre e Vaz, 2015; Souza e Osório, 2013; Osório, Soares e Souza, 2011).

As razões para isso podem ser diversas, mas Osório, Soares e Souza (2011), partindo do entendimento de que pobreza se refere a um estado de privação em que o bem-estar de um indivíduo é inferior àquilo que a sociedade moralmente deveria lhe garantir, destacam que qualquer definição de bem-estar – e, mais ainda, de um bem-estar moralmente aceitável em sociedades – demanda acordos e consensos inexistentes no cenário atual. Neste sentido, defendem a adoção de linhas de pobreza político-administrativas baseadas na renda monetária. Para os autores,

(...) a opção pela renda domiciliar *per capita* é imperativa por possibilitar a relação entre os dados disponíveis para o monitoramento e as definições de pobreza correntes na política pública. Essa escolha é justificada também pelo fato de que, em uma sociedade de consumo moderna e majoritariamente urbana, é por meio da renda que são obtidos os bens e serviços cujo consumo proporciona bem-estar (Osório, Soares e Souza, 2011, p. 13).

Ademais,

(...) mesmo quando a linha de pobreza é definida empiricamente, por um método que prometa “objetividade”, muitas das decisões necessárias para obtê-la são de natureza política, e sob o manto de cientificidade desses métodos os pesquisadores podem tomar decisões que deveriam ser objeto de discussão. Não é problema que pesquisadores, ao conduzir suas pesquisas, tomem as decisões de acordo com a forma que consideram mais correta para medir a pobreza. Mas, no âmbito da política pública, suas percepções sobre a pobreza e suas decisões normativas não podem substituir as que advêm do consenso possível consubstanciado, por exemplo, nas linhas de pobreza

administrativa estabelecidas para definir a elegibilidade para programas de assistência social e complementação de renda (Osório, Soares e Souza, 2011, p. 9).

Especificamente para o debate que relaciona pobreza e questões de gênero, a adoção de linhas de pobreza baseadas em renda monetária traz complicações adicionais. Isso porque tais linhas utilizam-se, em geral, dos rendimentos familiares *per capita*, ou seja, “(...) não se usa a informação sobre os rendimentos efetivamente recebidos por criança ou adulto para medir sua capacidade de consumo, e sim sua fração da renda familiar disponível, o que corresponde ao resultado da renda familiar total dividida pelo número de pessoas da família” (Costa *et al.*, 2005, p. 14). Uma medida desta natureza pressupõe, portanto, igualdade na repartição interna de recursos em cada família, ou que todos os indivíduos que compõem um mesmo núcleo familiar são igualmente pobres ou igualmente ricos. Sabe-se, contudo, que boa parte das desigualdades entre homens e mulheres se dá no espaço das famílias, não sendo razoável supor que a renda familiar será apropriada da mesma forma – tanto quanti, quanto qualitativamente – por seus homens e suas mulheres. Esta é, porém, uma suposição que se assume ao se considerar renda familiar *per capita*. Ademais, no Brasil, os arranjos familiares mais comuns ainda são aqueles do tipo casal – com ou sem filhos –, mesmo que tenham perdido importância ao longo do tempo⁴, o que significa que no interior das famílias se espera, na média, encontrar o mesmo número de homens e de mulheres⁵. Assim, qualquer medida de pobreza de natureza familiar/domiciliar tende a reportar resultados bastante semelhantes para homens e para mulheres, subestimando a pobreza entre as mulheres. Tal como apontam Costa *et al.* (2005, p. 15), “É de esperar, portanto, que a opção pelo uso de indicadores uni ou multidimensionais desse tipo seja capaz de alterar os níveis de pobreza na população, mas não modificar expressivamente sua distribuição entre homens e mulheres, caso tenham como base a unidade domiciliar.”

⁴ Entre 1995 e 2015, os arranjos do tipo casal (com filhos ou sem filhos) passaram de 70,6% para 62,2% do total das famílias brasileiras, segundo dados da PNAD apresentados no *site* Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça. Disponível em: <<https://goo.gl/8bctvz>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

⁵ Considerando também que casais de pessoas do mesmo sexo representam uma proporção muito baixa dos arranjos.

Em seu estudo, Costa *et al.* (2005) realizaram simulações que supõem, no âmbito familiar, a existência de certo grau de retenção de renda por parte daqueles que a recebem. Ou seja, em vez de supor que toda a renda auferida pelos indivíduos é integralmente colocada à disposição do domicílio e depois igualmente distribuída entre todos os membros (basicamente o que supõe a renda *per capita*), os autores procuraram simular as desigualdades intrafamiliares na distribuição de renda. Com isso, puderam perceber que quanto maior é o grau de desigualdade intrafamiliar, maiores são as taxas de pobreza entre as mulheres e maiores as diferenças entre os níveis de pobreza de mulheres e homens, ou seja, maior é a sobrerrepresentação feminina na pobreza. Isso significa, portanto, que o fato de homens e mulheres apresentarem taxas semelhantes de pobreza quando esta é medida por renda *per capita* tem mais a ver com o método e com as características do indicador do que com a representação fiel da realidade das famílias.

É em função dessas limitações que o aspecto multidimensional da pobreza assume contornos ainda mais importantes quando se trata de discutir o fenômeno entre as mulheres ou sob um viés de gênero. A despeito de tais considerações, este capítulo não deixa de trazer os indicadores que mensuram pobreza e extrema pobreza com base na renda familiar monetária. Isto porque, para outros elementos identitários – como raça –, eles são bastante elucidativos dos contextos e desigualdades no acesso a recursos monetários no país. Como o grupo “mulheres” não é homogêneo, tais dados podem apontar na direção de hierarquias e desigualdades entre a população feminina.

O gráfico 1 deixa evidente essas questões, não permitindo qualquer distinção entre a evolução da pobreza e da extrema pobreza para homens e mulheres quando se utiliza o indicador de renda domiciliar *per capita*. As linhas da população total, de homens e de mulheres, estão sobrepostas, mostrando que os indicadores são praticamente idênticos para todos os grupos considerados. Da análise do gráfico, porém, é importante destacar a expressiva redução da pobreza e da extrema pobreza experimentadas no Brasil ao longo das últimas duas décadas. A população com renda *per capita* entre um quarto e meio salário mínimo – aqui considerada como linha de pobreza – passou de cerca de 25% para 18% entre os anos de 1995 e 2015. A redução na extrema pobreza (população com renda *per capita* inferior a um quarto de salário

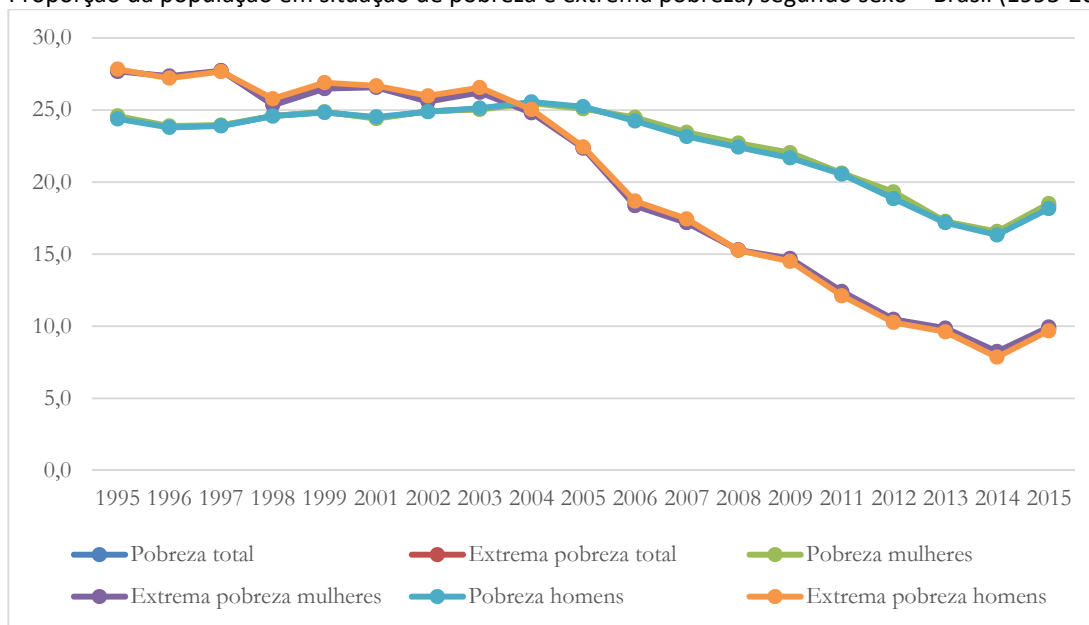
mínimo) foi ainda mais significativa, como indicam as inclinações das curvas dos gráficos, indo de 28%, no primeiro ano da série, para reduzidos 10%, em 2015.

Destaque-se que, ao longo do período aqui analisado, é possível identificar dois comportamentos distintos para os indicadores adotados: de 1995 até 2003, há relativa estabilidade dos dados, que passam, a partir de então – e até 2014 – a apresentar tendência consistente de redução. Contribuíram para este novo cenário os programas de transferência de renda da assistência social, a exemplo do PBF e Brasil sem Miséria, o crescimento econômico, o aumento nos níveis de ocupação (aquecimento do mercado de trabalho, que resultou em desemprego baixo e aumento expressivo da formalização) e a ampliação dos rendimentos do trabalho, em especial devido à política de valorização do salário mínimo (Ipea, 2014, p. 120). Os dados de 2015, porém, rompem com este movimento, indicando uma tendência à ampliação dos níveis de pobreza e extrema pobreza, que foram acompanhados também por piora de outros indicadores, como o aumento do desemprego e a redução na renda do trabalho⁶. Tal como se poderá ver na última seção deste texto, a crise político-institucional pela qual o país vem passando desde as eleições de 2014, os contextos de crise internacional e as novas orientações macroeconômicas adotadas a partir especialmente do segundo governo da presidenta Dilma Rousseff contribuíram decisivamente para esse quadro de deterioração das condições de vida da população brasileira.

⁶. Disponível em: <<https://goo.gl/8bctvz>>.

GRÁFICO 1

Proporção da população em situação de pobreza e extrema pobreza, segundo sexo – Brasil (1995-2015)



Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

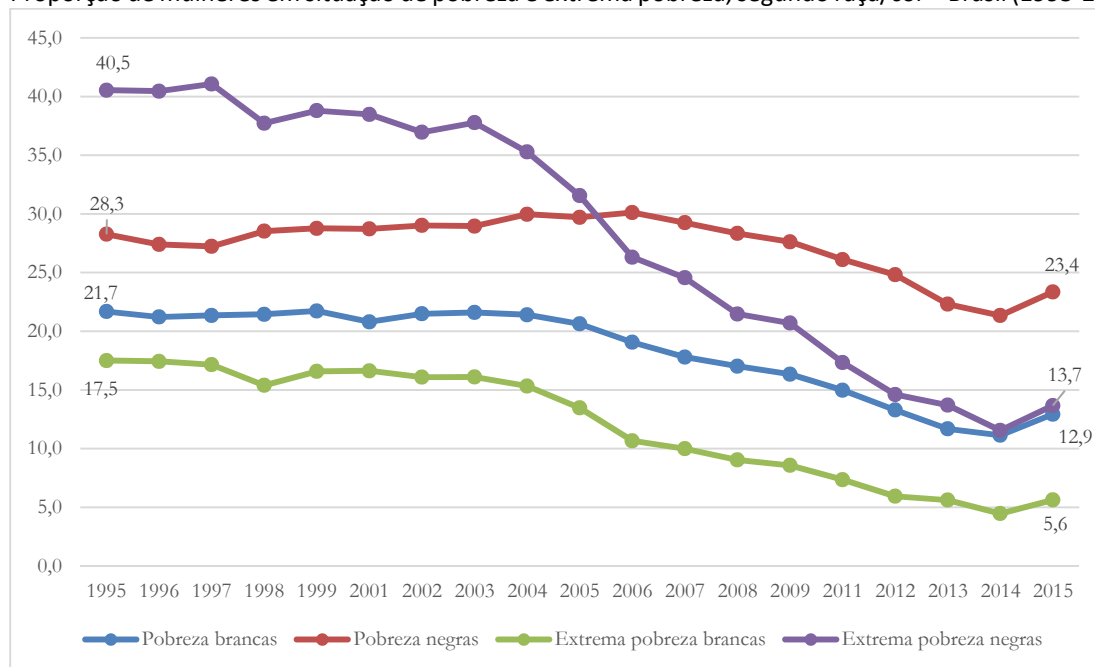
Se o indicador de renda *per capita* é incapaz de deixar evidentes as desigualdades entre homens e mulheres no que se refere à pobreza, este mesmo indicador consegue destacar as desigualdades existentes entre as próprias mulheres. O gráfico 2 mostra que existem diferenças raciais significativas na incidência da pobreza e da extrema pobreza entre as mulheres (e também entre os homens, apesar de não estarem destacados no gráfico). É possível notar que há, tanto para mulheres brancas quanto negras, uma queda significativa nas taxas de pobreza/extrema pobreza ao longo do período analisado. É impactante observar que, em 1995, quatro em cada dez mulheres negras viviam em famílias com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo e que este mesmo número reduziu-se a quase 70%, alcançando 13,7% duas décadas depois. Comportamento similar pode ser verificado para as brancas, cuja incidência da pobreza extrema também apresentou redução em torno de 70%. Já no caso dos indicadores de pobreza, a redução foi mais suave e mais expressiva para as mulheres brancas do que para as negras. Ao longo do período analisado, a taxa de pobreza caiu 40% para aquelas (de 21,7% para 12,9%) e 17% para estas (28,3% para 23,4%).

Isso significa que as políticas adotadas, que não consideravam qualquer olhar específico para gênero ou raça, foram eficientes no sentido de melhorar as condições

de vida para o conjunto da população. No entanto, segue havendo desigualdade entre mulheres brancas e negras. A razão entre as taxas de extrema pobreza de mulheres negras e brancas manteve-se estável em torno de 2,5, enquanto a razão entre as taxas de pobreza entre os dois grupos passou de 1,3 para 1,8 entre 1995 e 2015. Ou seja, às políticas de garantia de renda, sejam elas contributivas ou não contributivas, bem como àquelas de cunho universal de educação e saúde, faz-se fundamental que se somem as políticas de natureza afirmativa, de modo que as desigualdades não só não se ampliem, mas também possam ser minimizadas.

GRÁFICO 2

Proporção de mulheres em situação de pobreza e extrema pobreza, segundo raça/cor – Brasil (1995-2015)



Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

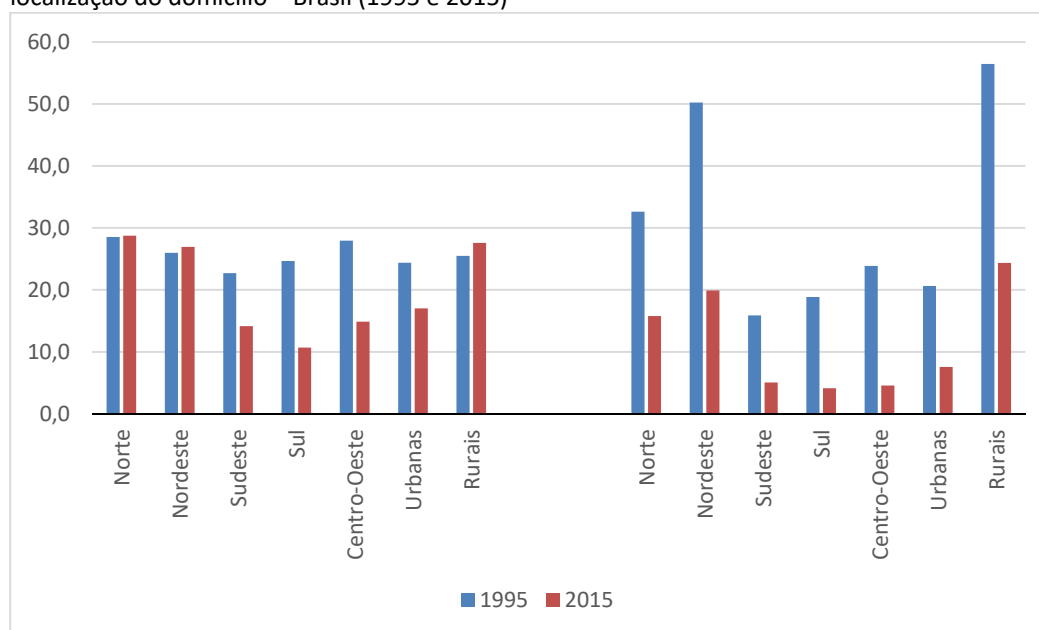
A heterogeneidade do grupo feminino também pode ser percebida na análise do gráfico 3, que apresenta informações sobre pobreza e extrema pobreza para as diferentes regiões do país, bem como para as populações urbanas e rurais⁷. A redução

⁷ Importante ressaltar que a divisão rural/urbano para o IBGE é de natureza meramente administrativa, tal como explicam Valadares e Galiza (2016, p. 37): “Em primeiro lugar, são de antemão classificadas como ‘urbanas’, independentemente de elementos socioeconômicos e demográficos, as sedes de municípios e distritos. Além disso, considera-se área urbana de um município a superfície de seu território incluída, por lei municipal, no perímetro urbano. Ao expandir a zona urbana, a lei do perímetro urbano delimita, no território, a área no interior da qual o governo municipal compromete-se a instalar equipamentos e serviços necessários à qualidade de vida da população. O rural corresponde à área excluída desta

da extrema pobreza se deu de forma intensa para as mulheres moradoras de todas as regiões do Brasil, das zonas rurais ou urbanas. No entanto, as desigualdades regionais seguem significativas, com níveis de extrema pobreza da ordem de 24% para as mulheres rurais e 20% para as do Nordeste, antes os valores de apenas 7,6% para as urbanas e de pouco mais de 4% para as do Sul e do Centro-Oeste. No que diz respeito às taxas de pobreza, a redução nas duas últimas décadas, que já havia sido mais lenta que a da pobreza extrema, foi bem menos expressiva para as mulheres do Norte, tendo, inclusive, apresentado variação positiva para aquelas do Nordeste e do meio rural. São também as sulistas as que apresentam menores taxas de pobreza, seguidas das do Sudeste e Centro-Oeste.

GRÁFICO 3

Proporção de mulheres em situação de pobreza e extrema pobreza, segundo grandes regiões e localização do domicílio – Brasil (1995 e 2015)



Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

Antes de ampliar a análise para indicadores de pobreza que considerem outras dimensões que não mais a renda *per capita*, é importante destacar que a plataforma

circunscrição (...) dado que as leis que periodicamente redefinem o perímetro urbano vão ampliando-o à medida que cresce a população, é certo que, mesmo sem haver êxodo rural, as áreas rurais – e a população rural – tendem a ser reduzidas a cada revisão do perímetro”.

confere ênfase ao fenômeno da feminização da pobreza, verificado nos países. Segundo o texto do documento,

Durante o último decênio, o número de mulheres que vivem em condições de pobreza tem aumentado de forma desproporcional ao de homens, especialmente nos países em desenvolvimento. A feminização da pobreza, recentemente, começou também a ser um sério problema nos países com economia em transição, como consequência de curto prazo do processo de transformação política, econômica e social (ONU Mulheres, 1995, p. 164).

Cabe ressaltar, contudo, que não se verificou para o caso brasileiro qualquer aumento nas taxas de pobreza de mulheres ao longo dos vinte anos que se seguiram ao lançamento da plataforma. Os indicadores até aqui apresentados mostraram tendência de queda, seja no que se refere à pobreza, seja à extrema pobreza. Costa *et al.* (2005, p. 36) chegaram às mesmas conclusões quando analisaram diferentes definições de pobreza, tanto absolutas quanto relativas. Até mesmo nos casos em que simularam desigualdades intrafamiliares, os autores não observaram feminização da pobreza sob qualquer ótica. Para os autores,

O fato de não havermos constatado uma feminização da pobreza no Brasil, porém, não indica que as políticas de combate à pobreza devam ser neutras com relação a gênero. A existência de uma mesma proporção de homens e mulheres na pobreza não significa que ambos os grupos tenham as mesmas necessidades, que experimentem a pobreza da mesma maneira ou que tenham de seguir os mesmos caminhos para superar essa condição. Nesse sentido, políticas voltadas para a superação da pobreza entre os homens poderiam focar mais fortemente o acesso à educação, especialmente a partir do ensino médio, já que a evasão masculina assume taxas elevadas e muito superiores à feminina. Por outro lado, aquelas voltadas para as mulheres poderiam concentrar-se nas desigualdades no mercado de trabalho, tanto de acesso a postos quanto de remuneração e de ascensão.

Nesse sentido, os autores reforçam a importância de que outros aspectos sejam considerados no debate sobre pobreza e, mais especialmente, sobre pobreza e gênero. Não há dúvidas de que a dimensão monetária é fundamental e imprescindível em sociedades de consumo como a brasileira, assim como também não há dúvidas de que esta mesma renda monetária é insuficiente, seja do ponto de vista de seu papel enquanto indicador do fenômeno, seja do seu uso como estratégia central das políticas de enfrentamento à pobreza.

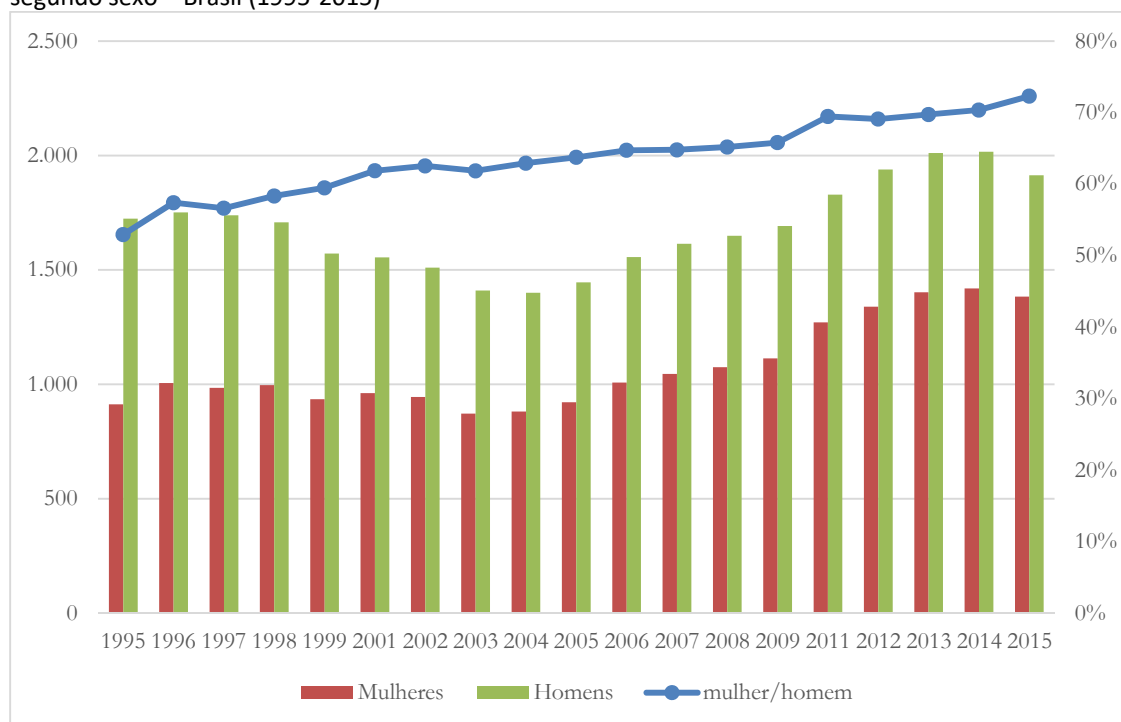
Indo além da renda per capita: a renda do trabalho e as desigualdades de gênero e raça

Ainda que a renda *per capita* não seja um indicador capaz de conferir visibilidade às desigualdades de gênero e raça, a renda pessoal, seja ela do trabalho, seja de outras fontes (como aposentadorias e benefícios de programas sociais), consegue, de forma oposta, trazer luz a essas distinções. Mulheres e homens não auferem rendas iguais, assim como negros e brancos, urbanos e rurais ou as populações de cada uma das grandes regiões brasileiras. A despeito de tantos movimentos positivos nas condições de vida da população no período de vinte anos pós-Beijing, a desigualdade segue sendo uma marca da sociedade brasileira, em especial a desigualdade de renda.

O gráfico 4 mostra que, entre 1995 e 2015, a renda oriunda do trabalho, ou seja, aquela que reflete a forma de inserção das pessoas no mercado de trabalho, se ampliou de forma relevante para todos os grupos analisados. Vale destacar, porém, que ao longo deste período dois movimentos distintos puderam ser observados: uma contração da renda até 2004 e uma expansão da renda na década seguinte, com uma tendência de queda se desenhando a partir de 2015. Se, por um lado, este mesmo movimento parece se verificar para os diferentes grupos, por outro, ele se dá em intensidades distintas para cada um deles, de tal forma que leva a uma redução nas desigualdades de gênero e de raça. Em 1995, as mulheres ganhavam cerca de 53% do que ganhavam os homens, em 2015 esta proporção sobe consideravelmente, atingindo 72%, sendo que foi apenas em 2014 que as mulheres ultrapassaram pela primeira vez o patamar de 70% da renda masculina.

GRÁFICO 4

Rendimento médio do trabalho principal da população de 16 anos ou mais de idade e razão de renda, segundo sexo – Brasil (1995-2015)



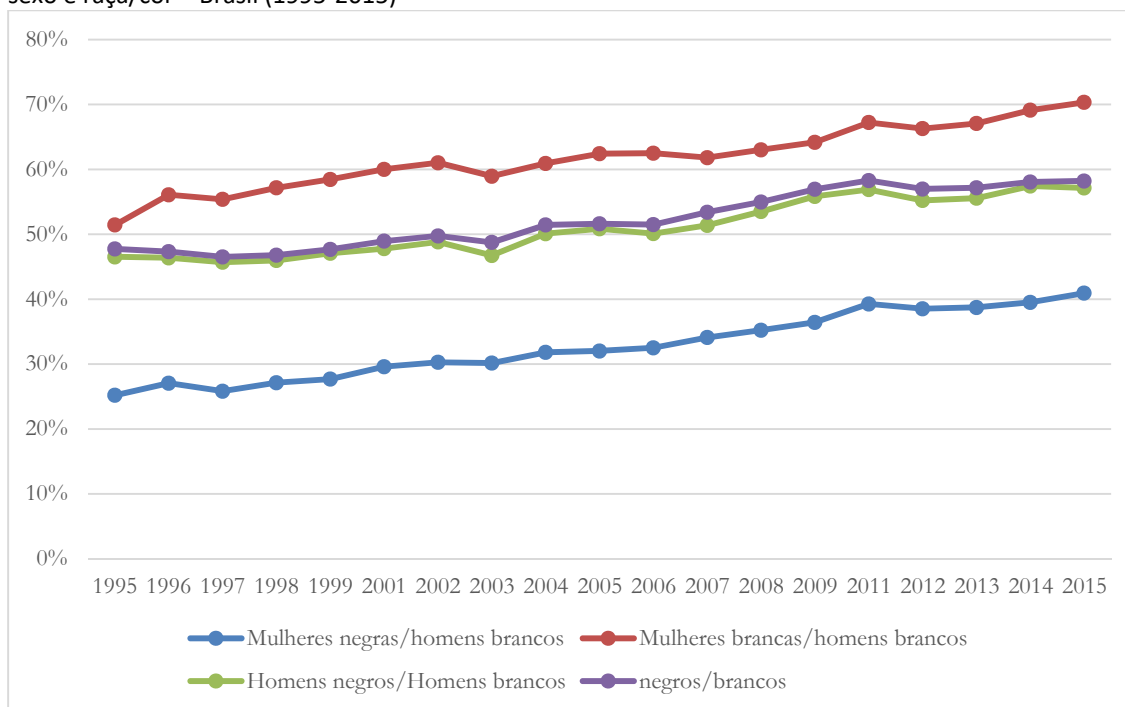
Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

A redução das desigualdades raciais na renda do trabalho, no entanto, se dá em velocidade bem mais reduzida. Os dados do gráfico 5 permitem perceber que, nas duas décadas aqui consideradas, a população negra passou de uma situação na qual auferia em torno de 48% da renda dos brancos, em 1995, para um patamar de apenas 58%, vinte anos depois. E mais, a renda auferida pelas mulheres negras não alcançava, mesmo em 2015, metade do valor recebido pelos homens brancos, o que indica que ainda há inúmeras diferenças no mercado de trabalho entre homens e mulheres e entre pessoas brancas e negras. Ou seja, apesar do movimento de aproximação dos rendimentos, é preciso destacar que este se dá de forma ainda lenta e desigual entre os grupos, não alterando de fato a estrutura das desigualdades: os homens continuam ganhando mais do que as mulheres (R\$ 1.914 contra R\$ 1.384, em 2015), os brancos mais do que os negros (R\$ 2.176 contra R\$ 1.267), as mulheres negras seguem sendo a base da pirâmide (R\$ 1.027, em 2015) e os homens brancos, o topo (R\$ 2.510, no mesmo ano).

GRÁFICO 5

Razão entre as rendas do trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade, segundo sexo e raça/cor – Brasil (1995-2015)



Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

Apesar de ainda haver uma diferença considerável entre os rendimentos de mulheres e homens, observa-se que a contribuição da renda das mulheres à renda familiar vem paulatinamente crescendo nas últimas décadas. Em 1995, no Brasil, a proporção da renda feminina na renda familiar estava em 37,9%. Em 2015, esse patamar era de 48,3%. Não se observam diferenças significativas entre mulheres brancas e negras nesse aspecto: em 1995, a proporção daquelas era de 37,2% e, destas, de 38,9%. Os valores, em 2015, chegaram, respectivamente, a 47,2% e 49,4%. Isso significa, portanto, que, em média, as mulheres contribuem com quase metade da renda de suas famílias, evidenciando que a tradicional ideia do trabalho feminino como secundário e complementar vem perdendo espaço no contexto social contemporâneo. A renda feminina, neste cenário, tem cada vez mais importância, seja do ponto de vista do sustento dos domicílios, seja da autonomia e da capacidade de gerar recursos a partir do próprio trabalho.

Cumpramos ressaltar que, ao longo do período da série histórica, o país passou por uma fase de expansão econômica, o que contribuiu para o aumento da formalização de empregos e a ampliação de oportunidades no mercado de trabalho. Além disso, foram implementadas políticas públicas de transferência de renda, bem como programas voltados para a inclusão produtiva, a capacitação de pessoas, o aumento de acesso ao ensino superior, além da política de valorização do salário mínimo. Como resultado, ao se analisar a distribuição da população por faixas de renda do trabalho principal, observa-se uma mudança estrutural importante nos últimos vinte anos. Em 1995, 57% da população brasileira recebia até um salário mínimo naquele trabalho no qual alocava o maior número de horas semanalmente (entendido assim como trabalho principal), enquanto cerca de 30% recebia entre um e três salários mínimos. Em 2015, havia praticamente uma inversão desses patamares: 32% da população ganhava até um salário mínimo e 51% recebia entre um e três salários. Este movimento se deu para toda a população brasileira. No entanto, mais uma vez, foi capaz de reduzir as desigualdades, mas não de eliminá-las, indicando a necessidade de conjugar às políticas universais outras que olhassem especificamente para determinados grupos sociais. Em 2015, portanto, 40% das mulheres ocupadas ainda recebiam até um salário mínimo no seu trabalho principal e apenas 12,6% auferia renda superior a três salários mínimos, valores que eram, respectivamente, de 27% e 20% para os homens. De forma similar, 40% dos negros e “apenas” 23% dos brancos situavam-se na faixa inferior de renda do trabalho (tabela 1).

TABELA 1

Distribuição percentual da população ocupada de 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e faixa de rendimento no trabalho principal. Brasil, 1995 e 2015

Cor/raça	Faixa de rendimentos (em salários mínimos – SM)	Total		Masculino		Feminino	
		1995	2015	1995	2015	1995	2015
Total	Até 1 SM	56,7	32,4	47,8	26,9	69,9	39,7
	Mais de 1 a 3 SM	29,6	50,9	34,7	53,3	21,9	47,8
	Mais de 3 a 5 SM	7,0	8,7	8,7	10,2	4,5	6,7
	Mais de 5 a 8 SM	3,3	4,8	4,1	5,6	2,0	3,8
	Mais de 8 SM	3,5	3,2	4,8	4,0	1,6	2,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Branca	Até 1 SM	46,5	22,9	36,1	17,9	61,4	29,0
	Mais de 1 a 3 SM	34,1	52,8	39,2	53,3	26,8	52,3

	Mais de 3 a 5 SM	9,4	11,7	11,5	13,6	6,4	9,5
	Mais de 5 a 8 SM	4,6	7,2	5,8	8,4	2,9	5,7
	Mais de 8 SM	5,3	5,3	7,4	6,8	2,5	3,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Negra	Até 1 SM	69,8	40,5	62,3	34,1	81,5	49,7
	Mais de 1 a 3 SM	23,7	49,3	29,1	53,4	15,3	43,6
	Mais de 3 a 5 SM	3,9	6,1	5,2	7,5	2,0	4,0
	Mais de 5 a 8 SM	1,5	2,8	1,9	3,4	0,8	2,0
	Mais de 8 SM	1,1	1,3	1,5	1,7	0,4	0,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

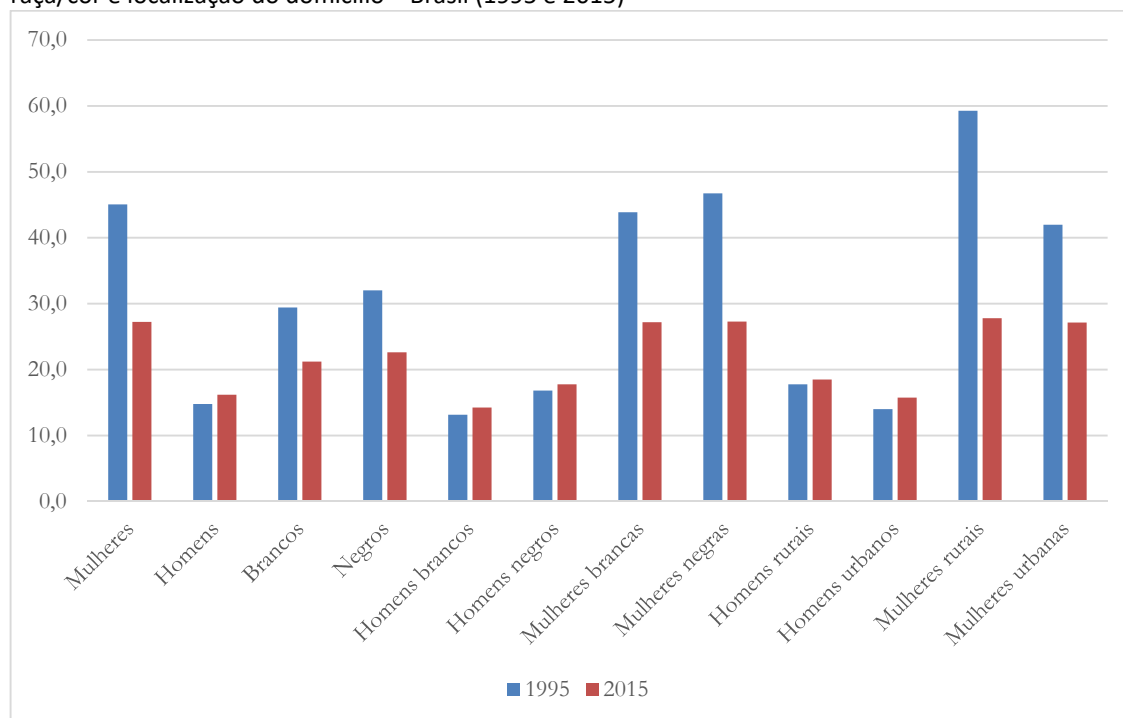
Além disso, também se observou uma redução na proporção da população de 16 anos ou mais sem renda própria: em 1995, 30% das pessoas não contavam com qualquer renda, valor que decresceu para 22% em 2015. Esta queda se dá basicamente em função do comportamento das mulheres – tal como se pode observar no gráfico 6 –, que reduzem a fração das sem renda em quase 20 pontos percentuais (p.p.) ao longo do período analisado, ao passo que entre os homens verifica-se até uma tendência de aumento nesta proporção (menos de 2 p.p.). É importante destacar, aqui, o peso dos programas de transferência de renda, como o PBF (e antes dele o Bolsa-escola), que conferem a titularidade do benefício preferencialmente às mulheres, levando-as a declarar alguma renda como própria.

No caso das mulheres rurais, a situação em 1995 era mais impactante: naquele ano, quase 60% da população feminina rural não declarava receber qualquer renda, estando incluídas aqui as rendas oriundas de programas sociais ou aposentadorias e pensões. Em 2015, esse valor se reduz de maneira muito significativa, alcançando pouco mais de um quarto das mulheres rurais, o que indica que programas como os de transferência de renda e de aposentadoria rural, levados a cabo pelo governo federal, foram capazes de, nas últimas décadas, ampliar o acesso das mulheres à renda, conferindo-lhes maior possibilidade de independência na gestão de recursos financeiros e de autonomia. Contribuíram também para este quadro as políticas direcionadas exclusivamente ao Brasil rural, em especial aquelas voltadas para a agricultura familiar,

as quais foram alavancadas com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999⁸, após o massacre de Eldorado dos Carajás.

GRÁFICO 6

Proporção da população de 16 anos ou mais de idade sem qualquer tipo de renda própria, segundo sexo, raça/cor e localização do domicílio – Brasil (1995 e 2015)



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

⁸ Entre as primeiras medidas tomadas por Michel Temer ao assumir provisoriamente a Presidência da República, destaca-se a apresentação da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que reduzia para 24 o total de ministérios no governo federal. Entre as mudanças propugnadas, estava a extinção do MDA e a transformação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Dessa forma, as incumbências do antigo MDA migraram para a nova pasta. Poucos dias depois, por meio do Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, as competências e a estrutura que compunham o MDA e que haviam sido transferidas para o MDSA migraram para a Casa Civil da Presidência da República. Em 14 de junho de 2016, novo decreto, de número 8.786, determinou que a estrutura do extinto MDA ficaria subordinada ao ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República, por meio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, até a aprovação das novas estruturas regimentais da Casa Civil da Presidência da República e do MDSA. Por fim, em 29 de setembro do mesmo ano, o Decreto nº 8.865 promoveu uma quarta alteração na estrutura do órgão, confirmando que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) faziam parte da estrutura da Casa Civil.

Se é verdade que ciclos econômicos expansionistas representam cenários promissores para a ampliação da renda e da mobilidade social, o inverso também o é: assim, cenários de crises econômico-políticas ou de recessão econômica, como os que o Brasil vem enfrentando desde 2015, podem facilmente transformar a situação descrita, piorando-a. Ao mesmo tempo, mesmo em momentos de expansão da renda média, abundam os exemplos de aumento das desigualdades, como foi o caso, nos anos 1970, no Brasil. Ou seja, o padrão que irá se estabelecer em termos de redução das desigualdades entre homens e mulheres depende do padrão de crescimento, ou de ajuste e retração, que se impuser política e socialmente. É preciso, assim, cautela e atenção no acompanhamento das tendências econômicas e políticas da nação.

Indo além da renda: pobreza e sua relação com outros indicadores sociais

As condições de desigualdade e pobreza não se reduzem apenas à dimensão da renda, ainda que esta seja, indubitavelmente, a mais propalada. Se a pobreza é entendida a partir de uma lógica multidimensional, tal como discutido anteriormente, torna-se relevante analisar diversos outros aspectos, tais como: o acesso aos recursos naturais; as oportunidades educacionais e de formação profissional; a desigualdade social; a questão do uso do tempo e sua escassez; o desemprego e a precariedade do emprego; o acesso à proteção social; além de ser importante considerar a perspectiva de gênero no debate macroeconômico, refletindo sobre os impactos para as mulheres de políticas fiscais, monetárias e de ajustes estruturais.

Neste paradigma ampliado, o conceito de “pobreza de tempo” desponta como central, particularmente quando se consideram nas análises as condições de vida das mulheres e as desigualdades de gênero. Dados da PNAD/IBGE mostram que a jornada total de trabalho das mulheres – que inclui as horas dedicadas ao trabalho remunerado e ao não remunerado – supera a dos homens. Em 2015, as mulheres trabalhavam quase 54 horas por semana, enquanto os homens possuíam jornadas totais de trabalho de 46 horas. Ou seja, as mulheres trabalhavam em torno de 7 horas semanais a mais que os homens, o que equivale a quase 400 horas de trabalho a mais para elas ao longo de um ano inteiro. Essa sobrecarga de trabalho impacta o cotidiano das mulheres de diferentes formas, diminuindo sua qualidade de vida, limitando suas possibilidades de entrada e permanência no mercado de trabalho ou nas instâncias de participação política,

tornando menos frequente a participação em atividades de lazer e cultura, contribuindo para o adoecimento físico e psíquico e comprometendo suas relações familiares e de amizade ou mesmo sua capacidade produtiva. São elas, então, as mais afetadas pela escassez de tempo.

Interessante notar que, ao longo do período aqui analisado, as jornadas totais de trabalho se reduziram. Em 2001, elas alcançaram 49,4 horas semanais para os homens ocupados e, em 2015, haviam oscilado para 46,1 horas. No caso das mulheres, a situação em 2001 era de uma jornada total média de 58,2 horas, que caiu para 53,6 horas em 2015. A redução das jornadas totais de trabalho se dá, no entanto, por questões diversas quando se trata de olhar para homens e mulheres. No caso da população masculina, é resultado da redução das jornadas laborais ao longo dos anos, que é acompanhada por estabilidade no número de horas dedicadas ao trabalho doméstico não remunerado no mesmo período. Entre as mulheres, verifica-se cenário exatamente oposto: enquanto as jornadas no mercado de trabalho se mantiveram estáveis no período, as jornadas domésticas se reduziram de forma importante entre 2001 e 2015.

A essa queda, contudo, não corresponde uma redistribuição do trabalho reprodutivo entre homens e mulheres. Se, em 1995, as jornadas femininas nessas atividades eram de 31 horas semanais e as masculinas eram de 11,2 horas, duas décadas depois, os homens alocavam praticamente o mesmo tempo em trabalho doméstico (10,8 horas), ao passo que as mulheres reduziram seu tempo de 31 horas semanais para pouco mais de 24 horas. A contribuição masculina neste campo, portanto, se mantém historicamente em patamares muito baixos e inferiores aos verificados para as mulheres. Mesmo quando se trata de olhar a proporção de homens que declaram realizar trabalho doméstico, as desigualdades são ainda muito expressivas, e, enquanto 90% das mulheres realizam algum trabalho neste sentido, apenas 53% dos homens o fazem⁹. Não é possível, portanto, falar em termos de maior redistribuição do trabalho

⁹ Vale destacar, porém, que em 1995 esses valores eram respectivamente de 94% e 46,6%, ou seja, é possível identificar um aumento na participação masculina em trabalho doméstico, ainda que sua contribuição em termos de horas seja muito limitada.

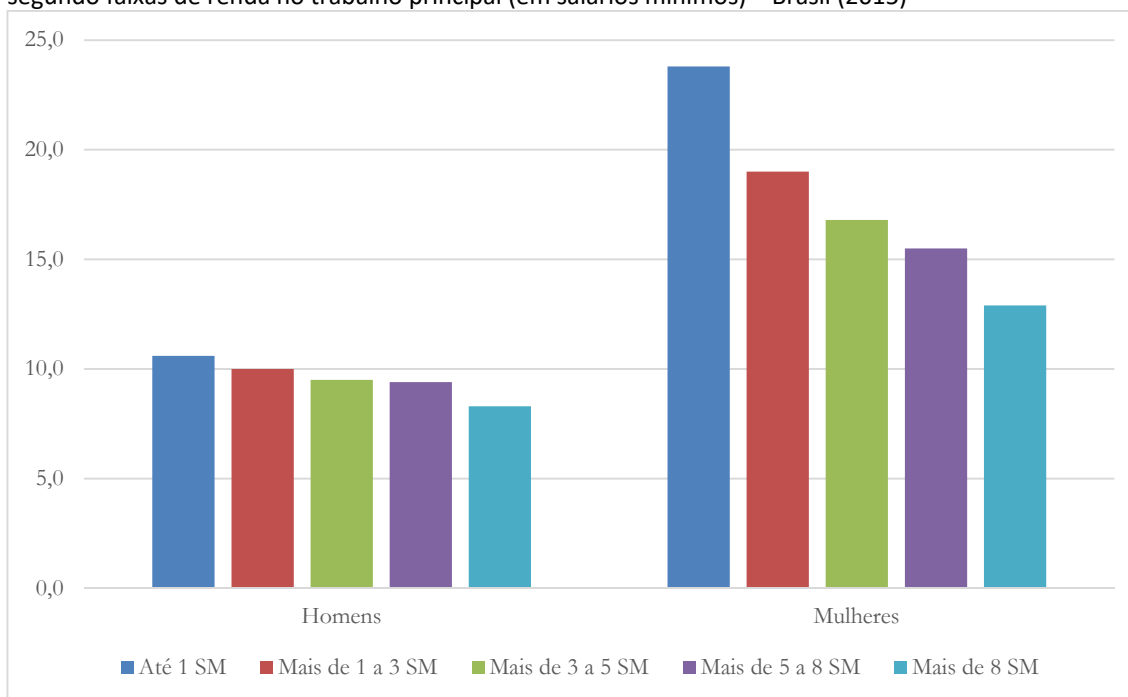
no espaço das famílias, mas apenas de redução da carga feminina relacionada a estas tarefas.

O que, então, poderia justificar essa redução, se não a redistribuição de tarefas dentro do lar? Entre alguns aspectos, podemos destacar: *i)* a redução das taxas de fecundidade e do número de filhos; *ii)* a maior presença das mulheres no mercado de trabalho e, com isso, a necessidade de realocar horas antes destinadas ao trabalho doméstico ao trabalho no mercado; *iii)* a ampliação da renda das famílias e a atuação do Estado, por meio de políticas de incentivo ao consumo que facilitaram a contratação de bens e serviços substitutos do trabalho doméstico, tais como creches e escolas privadas, os eletrodomésticos da chamada “linha branca” – os quais contaram com isenção de impostos em parte do período considerado – e os serviços das empregadas domésticas e diaristas; *iv)* a ampliação do acesso ao ensino básico e, consequentemente, a possibilidade de que crianças menores sejam atendidas nos serviços de educação ofertados pelo Estado; e *v)* as mudanças de valores e padrões culturais sobre feminilidade e masculinidade (Pinheiro, 2018).

A renda é, de fato, um dos principais determinantes do tempo que homens e mulheres dedicam aos afazeres domésticos, ainda que os efeitos que produza sejam maiores para elas do que para eles. Tal como se pode observar no gráfico 7, enquanto as mulheres com renda do trabalho de até um salário mínimo alocavam, em média, 24 horas semanais em trabalho reprodutivo, as mulheres das camadas mais altas (neste texto referem-se àquelas com renda mensal superior a oito salários mínimos) gastavam pouco mais da metade deste valor (13 horas semanais). Um dos mecanismos perversos que possibilita às mulheres de maior renda se dedicarem menos aos afazeres domésticos é a mercantilização desse trabalho, por meio da contratação de outras mulheres, em geral negras, mal remuneradas e sem proteção social, para a realização do trabalho doméstico. Opera-se, assim, a “conciliação” da vida doméstica e da vida pública das mulheres, em geral brancas e mais abastadas, deixando de implicar os homens mais bem remunerados nos afazeres domésticos e sobrecarregando e empobrecendo, seja em termos de escassez de tempo, seja em termos de renda, uma parcela ainda expressiva de mulheres.

GRÁFICO 7

Jornada média semanal em afazeres domésticos da população de 16 anos ou mais de idade por sexo, segundo faixas de renda no trabalho principal (em salários mínimos) – Brasil (2015)



Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

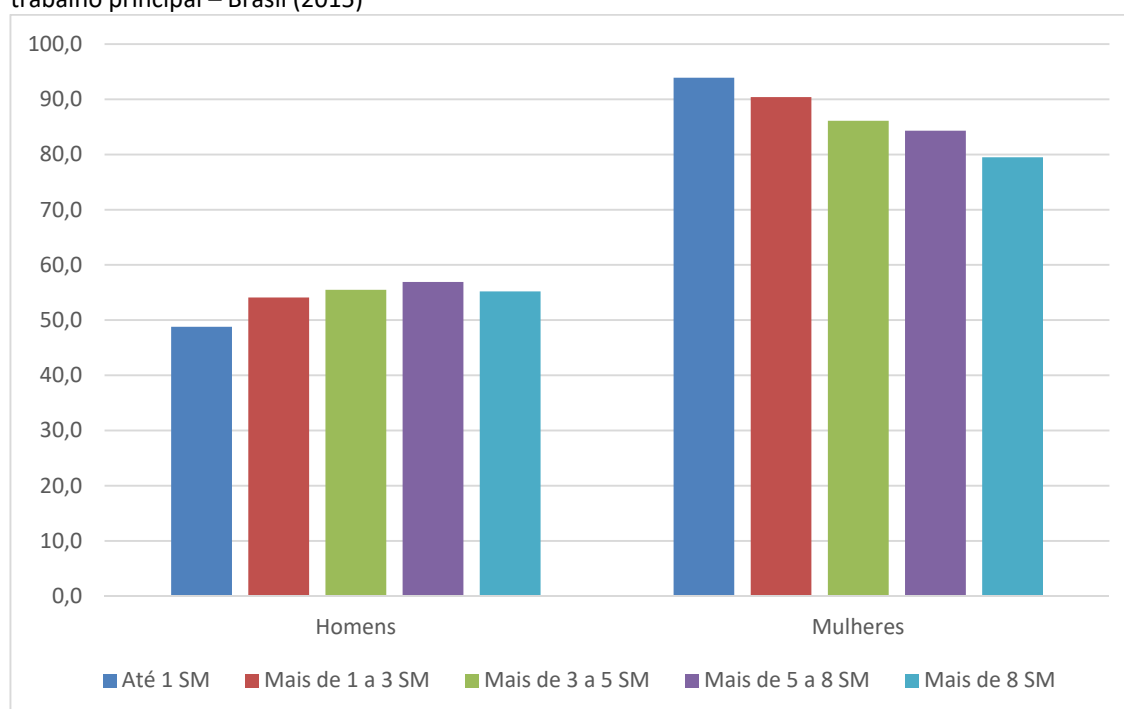
As jornadas masculinas são, como se pode notar, menos sensíveis aos efeitos da renda do trabalho, ainda que entre os dois extremos da distribuição aqui apresentada se verifique uma diferença de mais de duas horas semanais nas jornadas reprodutivas (gráfico 7). Interessante considerar também que mesmo as mulheres de mais alta renda apresentam jornadas reprodutivas que são superiores às dos homens de rendas mais baixas, deixando evidências de que não é apenas a posse de recursos financeiros e a possibilidade de terceirizar – ou delegar – ao mercado o trabalho doméstico que determinam o envolvimento de cada um destes grupos nas atividades cotidianas de cuidados de filhos e domicílios. Existem elementos relacionados às normas e aos valores de gênero que interagem com outras variáveis e determinam possibilidades e jornadas reprodutivas masculinas e femininas.

Ao se observar apenas a proporção de homens que realizam trabalho doméstico (e não as horas alocadas), contudo, o cenário é distinto, e, quanto maior a renda do trabalho, maior tende a ser a chance de se envolver nestas atividades (gráfico 8). Aparentemente, então, os homens cujas rendas são mais altas declaram com maior frequência estarem engajados em tarefas domésticas, apesar de dispenderem menos

horas por semana nessas atividades que homens de renda menor. Essa ampliação na declaração quanto ao engajamento parece refletir uma transformação na sua percepção cultural, a qual pode ser motivada por diversos fatores: maior escolaridade e/ou mais acesso à informação e campanhas educativas quanto à questão da igualdade de gênero, maior empoderamento e maior cobrança das mulheres com quem convivem quanto a essa pauta, maior disponibilidade de tempo fora do trabalho remunerado, entre outros fatores.

GRÁFICO 8

Proporção da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo, segundo faixas de renda no trabalho principal – Brasil (2015)



Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

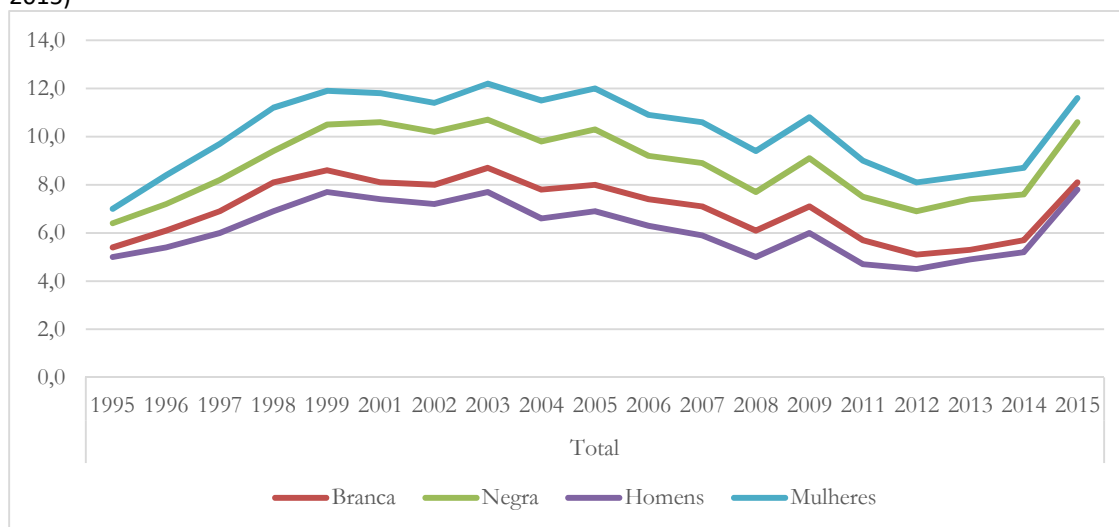
Outros indicadores que revelam a maior pobreza das mulheres em relação aos homens são aqueles que ilustram o mercado de trabalho brasileiro. A taxa de participação no mercado de trabalho que mostra a parcela da população em idade ativa (16 a 59 anos) trabalhando ou à procura de trabalho é o “outro lado da moeda” da divisão sexual do trabalho. Este é um indicador em que o viés de gênero é bastante claro, não sendo tão relevante do ponto de vista racial (negros e brancos têm aproximadamente a mesma taxa de participação): as barreiras para as mulheres entrarem no mercado de trabalho se mostram presentes, apesar dos avanços das

décadas passadas. Os últimos vinte anos parecem indicar que as brasileiras atingiram um “teto” de participação difícil de ser ultrapassado. Entre 1995 e 2015, a taxa de participação feminina pouco oscilou, em torno dos 54-55%, não tendo jamais chegado a 60%. Isso significa que quase metade das brasileiras em idade ativa ainda está fora do mercado de trabalho. O percentual masculino chegou a 85% e vem caindo, tendo alcançado menos de 78% no último ano da série.

Se elas participam menos, quando o fazem também se encontram em situação de desvantagem, com rendas menores e mais expostas à desproteção social, ao desemprego e aos empregos precários. A taxa de desemprego das mulheres, em 2015, estava em 11,6% e a dos homens, em 7,8%. Percebe-se que a questão racial tem viés forte para esse indicador, demonstrando que as condições de precariedade e instabilidade laborais atingem mais a população negra no Brasil até hoje. Assim, o desemprego atingia, neste mesmo ano, 11,6% da população negra e 8% da branca. A composição das desvantagens de gênero e raça faz que as mulheres negras sejam aquelas que enfrentam as maiores dificuldades para conseguir uma ocupação, e treze de cada cem mulheres estavam desempregadas em 2015 (entre as brancas, a taxa era de 9,6%). Os maiores patamares encontram-se entre as mulheres negras com ensino médio completo ou incompleto (nove a onze anos de estudo): neste grupo, a taxa de desocupação em 2015 foi de 17,4%.

GRÁFICO 9

Taxa de desemprego da população de 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo raça/cor – Brasil (1995-2015)



Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

A análise da série histórica das taxas de desemprego revela duas questões importantes, tal como se pode ver no gráfico 9. A primeira delas refere-se aos diferentes movimentos do mercado de trabalho ao longo dos anos: é possível perceber que, do início da série até 1998 – o que equivale ao primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) –, as taxas de desemprego apresentaram tendência de subida para todos os grupos. O segundo governo FHC mostra estabilidade da desocupação, seguida de redução contínua durante as duas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva, com a exceção do ano de 2009, o qual foi marcado por uma forte crise econômica internacional. O primeiro governo Dilma interrompe esta tendência, e, a partir de 2015, há uma subida expressiva do desemprego, que se manteve válida para os anos seguintes. Estes diferentes movimentos não impactaram da mesma forma, levando – e esta é a segunda questão a ser ressaltada – a uma ampliação das desigualdades de gênero e raça ao longo dos vinte anos aqui analisados. Desta forma, se em 1995 as mulheres tinham taxa de desemprego 2 p.p. superiores às dos homens e a população negra 1 p.p. superior à branca, em 2015 estes valores se ampliaram para 4 e 2,5 p.p., respectivamente.

Os espaços que as mulheres ocupam no mercado de trabalho brasileiro são, em geral, menos valorizados que os ocupados por homens. Elas estão, em grande medida, em funções ligadas a serviços de cuidados, como babás, empregadas domésticas, cuidadoras de idosos, enfermeiras, professoras primárias. São ocupações que, muitas vezes, primam por contratos informais e cujas remunerações são menores. Segundo os dados da PNAD, em 2015, 33,7% das mulheres brasileiras estavam exercendo funções em “serviços sociais”, categoria que inclui serviços sociais, domésticos, educação e saúde. Entre as mulheres brancas, esse patamar era de 32,4%, ao passo que entre as negras estava em 35%. Esta era a categoria que mais ocupava mulheres, ao mesmo tempo sendo a que menos ocupava homens, respondendo por apenas 5,5% dos empregos masculinos. Entre os homens, as ocupações eram menos concentradas, e os setores que mais os empregavam eram os de comércio (18,6%), agrícola (17%), construção civil (17%) e indústria (14%). Interessante notar que o setor da construção civil, que é tão expressivo para eles, responde por menos de 1% das mulheres ocupadas, o que, em boa medida, é associado à ideia de que este é um espaço que demanda uma

força física que as mulheres não possuem, ainda que nem todas as atividades ali realizadas demandem força ou que as tecnologias disponíveis tenham reduzido significativamente o esforço para aqueles trabalhos em que isso era necessário.

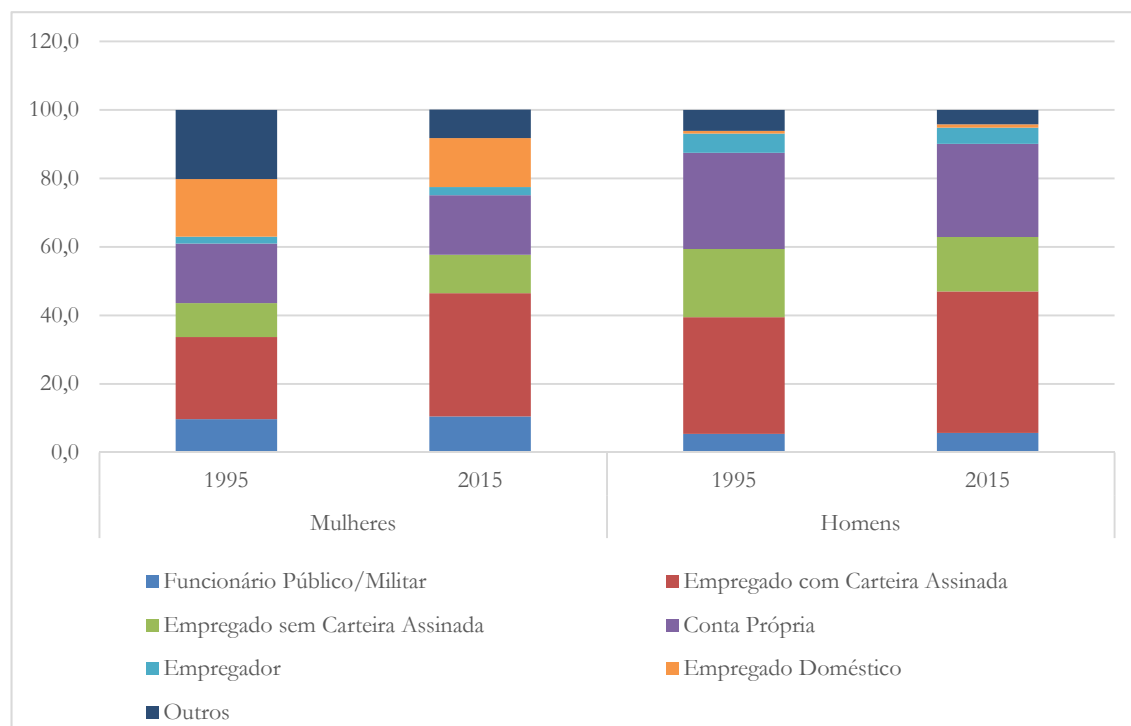
Quanto à posição na ocupação, o gráfico 10 permite perceber, mais uma vez, como homens e mulheres, negros e brancos, encontram espaços bastante delimitados no mercado de trabalho, aos quais correspondem diferentes níveis de proteção social e precariedade. Tanto homens quanto mulheres concentram-se nas ocupações em que são empregados com carteira assinada, ainda que em proporções distintas: enquanto 41% deles estavam nesta condição, em 2015, este valor era de 36% para as mulheres. A ocupação com carteira envolve maior nível de proteção, acesso aos direitos da previdência social – como aposentadorias, licenças-maternidade e saúde – e ao seguro-desemprego. Entre 1995 e 2015, o peso deste tipo de emprego cresceu no Brasil, em resposta ao aquecimento da economia e às políticas públicas implementadas, especialmente ao longo dos anos 2000, e isso se deu de forma mais intensa para as mulheres, que, vinte anos atrás, só conseguiam alocar um quarto da sua força de trabalho neste tipo de ocupação.

Uma parcela muito mais expressiva de homens se ocupava como conta própria, entrando nesta classificação do IBGE não apenas aqueles que trabalham de forma mais precária, como os vendedores ambulantes e os pequenos empreendedores, mas também profissionais liberais, como médicos e advogados não empregados em um estabelecimento alheio. Já as mulheres estavam proporcionalmente mais presentes: *i)* no setor público (10,5% contra 5,7% dos homens), cuja entrada, desde a Constituição de 1988, se dá por meio de concurso público, estabelecendo critérios de acesso em alguma medida mais igualitários; *ii)* no trabalho doméstico, cuja marca histórica tem sido a desproteção, a informalidade e a exploração; e *iii)* na categoria outros, que inclui as trabalhadoras que, sem remuneração, atuaram em atividades de subsistência e construção para o próprio uso. Muito importante destacar que este trabalho desenvolvido sem remuneração caiu de forma expressiva no período aqui analisado, na medida em que empregava 20% das mulheres, em 1995, e passou a empregar apenas 8% duas décadas depois. Segmentação semelhante se dá também entre negros e brancos: enquanto aqueles estão sobrerrepresentados em ocupações mais precárias

como empregados sem carteira assinada, trabalhadores(as) domésticos(as) e ocupados sem remuneração em atividades de subsistência e construção para próprio uso, a população branca está proporcionalmente mais presente nos “melhores” empregos, como serviço público/militar, empregados com carteira assinada e empregadores.

GRÁFICO 10

Distribuição percentual da população ocupada de 16 anos ou mais de idade segundo posição na ocupação, por sexo – Brasil (1995 e 2015)



Fonte: IBGE, PNAD microdados.

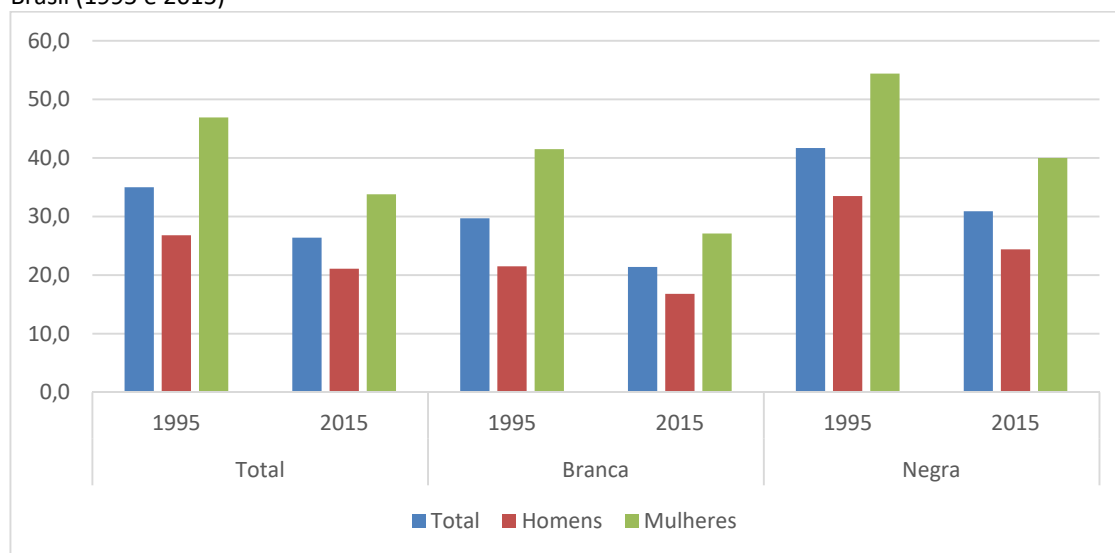
Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

Uma forma interessante de observar a inserção mais precarizada de mulheres e negros no mercado de trabalho é considerar de forma agregada as ocupações que oferecem menores níveis de proteção social e menor cobertura a situações em que a atividade laboral é instável ou encontra-se interrompida por diferentes motivos (doença, maternidade/paternidade, desemprego etc.). Trabalhadores(as) domésticos(as), sem carteira assinada, sem remuneração ou na produção para próprio consumo e construção para próprio uso tendem a estar mais expostos a estas situações e poderiam ser agrupados em torno de uma categoria de trabalho definida como

precária¹⁰. Olhando para esta grande categoria, nota-se que um terço das mulheres e quase a mesma proporção de negros, em 2015, ainda estavam empregados em ocupações consideradas precárias, ao passo que entre os homens e os brancos estas proporções eram de 21% (gráfico 11). Entre as mulheres negras – base da pirâmide –, as ocupações precárias chegavam a responder por 40% da força de trabalho, valor que cai a 17% quando se trata de olhar aqueles que ocupam os melhores postos no mercado, ou seja, os homens brancos. É importante, por um lado, dar destaque ao fato de que, ao longo dos vinte anos pós-Beijing, a situação de precariedade no mercado de trabalho diminuiu de forma expressiva. Em 1995, mais da metade das mulheres negras, por exemplo, estavam em empregos precários. Entretanto, é preciso deixar evidente a persistência das desigualdades de gênero e de raça neste espaço e os impactos tão significativos que a “reserva” dos trabalhos precários a estes grupos tem, tanto do ponto de vista do acesso à renda, proteção e condições dignas de vida quanto da construção de suas subjetividades e identidades, no seio de uma sociedade que considera o trabalho o elemento central para definir sucesso e conferir sentido às vidas de cada um.

GRÁFICO 11

Proporção da população ocupada de 16 anos ou mais em ocupações consideradas precárias,¹ por sexo – Brasil (1995 e 2015)



Fonte: IBGE, PNAD microdados.

Elaboração: Ipea, projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.

Nota: ¹ Inclui empregados sem carteira de trabalho assinada, empregado doméstico e outros (sem remuneração, ocupados na produção para próprio consumo e construção para próprio uso).

¹⁰ O Brasil adotou essa definição nos relatórios utilizados para prestar contas sobre o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ao longo do período 2000 a 2015, como pode ser visto em: <<https://goo.gl/yYSz1q>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

Dada a relevância do emprego doméstico remunerado entre as mulheres ocupadas no país – tanto do ponto de vista estatístico quanto cultural –, é interessante fazer algumas observações específicas sobre ele. Entre 1995 e 2015, segundo dados da PNAD/IBGE, diminuiu o número de mulheres nessa ocupação: se, em meados da década de 1990, 17,3% das mulheres tinham esse emprego, em 2015 elas somavam 14,3%, o que englobava quase 6 milhões de pessoas. Algumas tendências podem ser destacadas quanto a essa ocupação: os dados revelam, por exemplo, que tem ocorrido um envelhecimento dessa categoria. Em 1995, mais de 50% das trabalhadoras domésticas tinham até 29 anos de idade; em 2015, somente 16% estavam nesta faixa de idade. Observa-se, também, uma ampliação da formalização no emprego doméstico ao longo da série histórica aqui acompanhada: em 1995, 17,8% das domésticas eram formalizadas, ao passo que em 2015 esse total chegava a 30,4%. Cabe mencionar que é a partir de 2013, logo após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 72, que ampliou os direitos trabalhistas para as trabalhadoras domésticas, que a formalização da categoria ultrapassou pela primeira vez a barreira dos 30%, tendo crescido de 28%, em 2012, para quase 32% no ano seguinte. Ainda é, contudo, um nível extremamente baixo, pois significa que de cada dez trabalhadoras, sete atuam de forma precária, desprotegida e ilegal.

Caminhando paralelamente a esse fenômeno do aumento da formalização, a série histórica também revelou uma ampliação no número de “diaristas”, profissionais que trabalham em mais de um domicílio, sem que seja estabelecido vínculo formal de emprego com as famílias contratantes, e que recebem por diárias. Em 1995, elas eram 18,3%, em 2015, esse patamar chegava a 31,7%. Nesse modelo de contratação, em geral, as mulheres conseguem auferir rendas maiores. Porém, como suas carteiras não são assinadas, não têm acesso à seguridade social, o que limita seus direitos trabalhistas¹¹. Não podem, por exemplo, gozar de licença-maternidade remunerada, auxílio-doença, 13º salário, um terço adicional de férias, férias remuneradas, recolhimento de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), entre outros aspectos.

Outro fenômeno importante a ser ressaltado em relação ao trabalho doméstico remunerado é o crescimento da renda média da categoria. Ao longo das duas últimas

¹¹ A não ser que contribuam de forma autônoma para a previdência social.

décadas, houve uma valorização de aproximadamente 64% na renda média dessas trabalhadoras, o que está relacionado tanto ao aumento na formalização quanto à política de valorização do salário mínimo, com ganhos reais, posta em prática pelo governo federal, em particular durante as duas gestões do então presidente Lula. Mesmo assim, em 2015, a renda média ainda era menor que a do salário mínimo: enquanto este estava no patamar de R\$ 788, a renda das trabalhadoras chegava apenas a R\$ 739 em média.

A EC nº 72/2013, oriunda da chamada “PEC das Domésticas”, foi uma importante conquista do período pós-Beijing. Até então, as trabalhadoras domésticas eram consideradas, no próprio texto da Constituição Federal de 1988, uma subcategoria de trabalhadoras, não podendo usufruir de todos os direitos trabalhistas assegurados ao conjunto de trabalhadores urbanos e rurais do país. Com a EC nº 72/2013, esta diferenciação foi retirada da Constituição, e as empregadas domésticas foram finalmente reconhecidas como trabalhadoras de fato, com acesso pleno aos direitos constitucionais. Em 2015, por meio da Lei Complementar (LC) nº 150, ocorreu a regulamentação da EC nº 72/2013, permitindo a entrada em vigor desse novo aparato legal. Ainda que mudanças normativas impliquem certo grau de reconhecimento social e político da necessidade de igualar os direitos sociais e trabalhistas das empregadas domésticas àqueles outorgados ao resto dos trabalhadores, é preciso reconhecer que as condições efetivas de proteção e emprego destas trabalhadoras pouco se alterou. Logicamente, é preciso situar o fenômeno do emprego doméstico em nossa herança escravista e particularista para compreender a sua resistência às alterações civilizatórias que a nova legislação impõe. A própria jurisprudência que define o emprego da “mensalista” *versus* da “diarista” é uma exceção que, mesmo após a promulgação da EC nº 72/2013, seguia afetando apenas esta categoria. Nesse sentido, o emprego doméstico também está sujeito à tendência mais geral de flexibilidade das relações de trabalho, sendo a condição de “diarista” precursora do destino do resto dos trabalhadores sob a nova “(des)regulamentação trabalhista”.

Impactos das políticas macroeconômicas sobre as mulheres: desvendando as novas tendências

Além das análises que consideram o acesso a renda e a diferentes recursos, como tempo, escolaridade ou ocupação, é importante levar em conta aspectos

macroeconômicos quando discutimos a pobreza das mulheres. Ajustes estruturais na economia, além da política fiscal e monetária, têm impacto direto no cotidiano das pessoas, cujas realidades podem ser diferentemente afetadas.

Ao tentar avaliar o cenário brasileiro recente, deparamo-nos com duas orientações político-econômicas díspares no âmbito do governo federal. A crise político-institucional que levou ao impedimento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e à ascensão de Michel Temer ao poder foi acompanhada, ainda no governo trabalhista, por uma transformação contundente no direcionamento econômico, das políticas públicas e do papel do Estado na sociedade brasileira. Se, por um lado, a proximidade temporal nos tolhe em parte a capacidade analítica, oferecendo sempre o risco de incorreremos em apreciações impressionistas, por outro lado, tais transformações nos permitem refletir sobre como duas abordagens econômicas díspares afetam o cotidiano da população.

No Brasil, ao longo dos dois mandatos de Lula, o governo federal investiu em políticas macroeconômicas expansionistas, com foco em reduzir a pobreza e a desigualdade social, por meio de programas de transferência de renda e de inclusão produtiva. Também se optou por ampliar o crédito não só para grandes investidores – por exemplo, por meio de linhas de crédito com juros menores, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, mas também para a população de mais baixa renda, por exemplo, por meio de programas como o Minha Casa Minha Vida e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Ademais, foram reduzidos, em meio a políticas anticíclicas, impostos de mercadorias que pudessem ser acessadas pelas camadas menos favorecidas da população. Foram estimulados determinados setores e bens a fim de ampliar o consumo e aquecer a economia, na intenção de gerar um ciclo econômico virtuoso, em que mais pessoas consumindo ampliariam a demanda, o que estimularia a produção, o emprego e a renda, proporcionando a chance de ampliar a formalização do trabalho, o que novamente ampliaria o mercado consumidor, além de ampliar a arrecadação de tributos.¹² Investiu-

¹² Bielschowski (2012, p. 739) descreve da seguinte maneira o ciclo virtuoso que a expansão do consumo de massa gera: “(i) o aumento do consumo provoca a expansão dos investimentos, que se traduzem em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, conhecimento, aprendizado e inovação e economias de escala (da produção em massa); ii) a elevação da

se, ainda, em empresas estatais de ponta, em especial na Petrobras, e optou-se por políticas de desoneração fiscal. O contexto internacional do início dos anos 2000, com o elevado preço das *commodities*, também impulsionou a economia brasileira, até o advento da crise financeira de 2008, cujos reflexos ainda se fazem sentir. Houve tentativa de reduzir os juros na economia, apesar de os níveis brasileiros terem permanecido entre os mais elevados do mundo.

Bielschowski (2012) argumenta que o Brasil possui três grandes motores de desenvolvimento: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura, os quais seriam potencialmente “turbinados” por investimentos em inovação tecnológica e reativação de encadeamentos produtivos tradicionais. Comentando a participação do consumo de massa nessa equação em prol do desenvolvimento, o autor argumenta que a expansão do mercado interno no Brasil em anos recentes se deve a quatro fatores: *i)* ampliação da massa salarial, devido ao aumento do emprego e ao crescimento dos rendimentos do trabalho; *ii)* programas de transferência de renda; *iii)* estabilidade ou queda nos preços dos bens industriais de consumo popular por valorização cambial e por importação de bens da China e da Ásia; e *iv)* forte ampliação do crédito ao consumo e acesso da população de baixa renda a este.

Além disso, por meio da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC e PAC 2), o governo – em parceria com o setor privado – ampliou gastos com investimentos em áreas fundamentais para a expansão econômica, como a construção civil em obras de infraestrutura, o que movimenta grandes somas de dinheiro, gera empregos e tem potencial de gerar também externalidades positivas (Bielschowski, 2012). Em relação à importância dos investimentos públicos para a atividade econômica, Orair (2016, p. 9) comenta que

Esses investimentos se distinguem da maior parte das demais despesas públicas porque resultam na acumulação de ativos fixos, que potencialmente ampliam o patrimônio líquido do setor

produtividade transmite-se equilibradamente a lucros e rendimentos das famílias trabalhadoras pelo aumento de salários, redução dos preços dos bens e serviços e aumento dos gastos sociais; *iii)* esses rendimentos transformam-se em consumo popular continuamente ampliado; *iv)* essa ampliação provoca a expansão dos investimentos”.

público e geram um fluxo futuro de receitas, além de se tratar de uma variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos de estímulo tanto sobre a demanda quanto sobre a oferta. Pelo lado da demanda, no curto prazo, as despesas de investimento estão associadas a multiplicadores do produto e do emprego mais elevados, sobretudo em períodos recessivos. Sob a ótica da oferta, possuem a faculdade de romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade sistêmica da economia no médio e longo prazo.

A adoção desse tipo de orientação macroeconômica levou, como já largamente documentado e reafirmado nas seções anteriores deste texto, a uma melhoria significativa nas condições de vida da população brasileira. Não só os níveis de pobreza e extrema pobreza se reduziram, como o emprego se ampliou (no segundo mandato do presidente Lula, chegou-se a falar em situação de pleno emprego no país), a renda cresceu continuamente em termos reais e o acesso aos bancos universitários foi ampliado para grupos tradicionalmente excluídos, por exemplo. Todas estas políticas tiveram impacto significativo sobre mulheres e negros, populações sobrerrepresentadas nas condições de precariedade e exploração.

Nesse contexto, vale destacar duas políticas públicas marcantes desse período no que tange a seu impacto na vida das mulheres, em especial sobre seus níveis de pobreza: *i)* a valorização com ganhos reais do salário mínimo; e *ii)* a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a chamada “linha branca” de eletrodomésticos. As mulheres tendem a receber salários mais próximos ao mínimo, por isso, qualquer valorização deste tende a ser mais impactante proporcionalmente para elas, especialmente para as mulheres negras, cujos rendimentos, conforme já observado, são menores do que os das brancas e dos homens, tanto negros quanto brancos.

Com a redução de impostos para eletrodomésticos, em conjunto com a valorização do salário mínimo, houve uma ampliação na aquisição destes bens por parte das famílias. Em 1995, 26,5% dos domicílios brasileiros tinham máquina de lavar roupa. Em 2015, esse montante havia passado para 61,1%. É a partir de 2009, contudo, quando

os efeitos destas políticas começam a se fazer sentir, que o crescimento na proporção de domicílios se dá de forma mais intensa: entre 2009 e 2015 – um período de seis anos –, a proporção de domicílios com máquinas de lavar, por exemplo, cresceu quase 50%, valor que foi apenas ligeiramente maior (56%) quando se consideram os quatorze anos anteriores – de 1995 a 2008 –, que constituem o período pós-Beijing. Além disso, é importante mencionar que o acesso a estes bens foi proporcionalmente maior em lares chefiados por homens e mulheres negras, configurando um certo *catch up* nesse indicador. A presença desse utensílio doméstico nos domicílios é um interessante indicador de qualidade de vida, uma vez que representa uma possibilidade de poupar tempo e trabalho físico em uma tarefa desgastante.

Sob a batuta do primeiro mandato de Dilma Rousseff, outros avanços se aprofundaram, como a redução das taxas de juros a níveis historicamente baixos, o avanço do PAC, a massificação da política do Minha Casa Minha Vida, a partir de 2011, a ampliação definitiva da educação infantil nas idades de 4 a 6 anos, a intensificação do apoio do PBF às pessoas em extrema pobreza, o acesso à água no semiárido, dentre outros que compuseram seu pacote social. Contudo, já neste primeiro mandato, iniciaram-se ajustes governamentais em face das críticas à política econômica, que supostamente geravam pressão inflacionária e desequilíbrio das contas públicas, levando a um ajuste fiscal, ainda em 2011, primeiro ano do governo Dilma. Houve desaceleração da economia, inclusive em compasso com o que ocorria no plano internacional também, o que foi utilizado para reforçar o discurso da insustentabilidade do modelo econômico adotado.

O governo começou, então, a alterar o rumo de suas políticas macroeconômicas e a fazer concessões, como a desoneração indiscriminada de impostos, almejando ajustar a economia, ganhar credibilidade no mercado e manter apoio da base aliada, que aos poucos passou a utilizar a “crise” para, inclusive, obter benefícios do próprio governo. A partir de 2015, as críticas à economia e as pressões políticas sobre o governo se tornam mais intensas, resultando na instalação do processo de *impeachment* da presidenta eleita e sua destituição definitiva do cargo, em agosto de 2016. Em maio daquele ano, o vice, Michel Temer, assume interinamente o poder, após o afastamento temporário de Rousseff, quando da abertura do processo de *impeachment*. Já nos

primeiros dias do governo interino, demonstra-se que a orientação política e econômica do Planalto seria distinta da anterior, passando-se para um viés de permanente redução do gasto governamental, com adoção de discurso oficial que prioriza o ajuste das contas públicas, com clara intenção de reduzir a proporção dos gastos governamentais em relação ao produto interno bruto (PIB) do país, ampliar o controle inflacionário e dar espaço a preceitos neoliberais ligados à lógica do Estado mínimo, os quais foram bastante difundidos em países da América Latina ao longo da década de 1990. O importante a destacar aqui é que se trata de uma reorientação mais profunda que uma simples alteração na gestão macroeconômica. Primeiramente, o país estava para sofrer o que depois veio a se consolidar como a maior recessão econômica desde 1948. O PIB retraiu 7,2% acumuladamente em 2015 e 2016. No entanto, o direcionamento não é de atuação anticíclica, mas de aprofundamento da crise e alteração estrutural do papel do Estado na economia e na sociedade.

O novo governo centrou esforços para a aprovação de propostas de emendas constitucionais (PECs) cujas finalidades precípuas são “sanear as contas públicas”, reduzindo os gastos governamentais – tanto nos investimentos públicos quanto nas despesas com a área social. A aprovação da chamada “PEC do teto dos gastos” pelo Congresso Nacional e a consequente promulgação da EC nº 95/2016 são o ápice deste movimento, assim como as propostas para a reforma da previdência (PEC nº 287/2016) e trabalhista (Projeto de Lei nº 6.787/2016), esta última aprovada em 2017.

O viés de redução do Estado afeta a vida de toda a população brasileira, especialmente no que concerne ao emprego de recursos públicos na saúde, educação e proteção social. Porém, alguns grupos são mais atingidos que outros. Em especial, as parcelas mais pobres da população, que são mais expostas aos riscos e que dependem mais diretamente do arcabouço do sistema de seguridade social – o qual inclui acesso à saúde, à assistência social e à previdência – tendem a ser proporcionalmente mais atingidas. As mulheres, em especial as negras, que, como observado ao longo das páginas anteriores, detêm os piores indicadores de pobreza multidimensional (renda, uso do tempo, condições de acesso e permanência no mercado de trabalho, entre outros), tendem a ficar sobrerrepresentadas nesse grupo.

No que diz respeito aos impactos da “PEC dos gastos” na assistência social, por exemplo, Paiva *et al.* (2016, p. 4) defendem que o “esforço de ajuste fiscal proposto na PEC 241/16 poderá comprometer os avanços realizados em relação ao combate à pobreza e à desigualdade, e à promoção da cidadania inclusiva”, ao impor uma descontinuidade na oferta socioprotetiva, constringendo as proteções hoje afiançadas pela política assistencial, a exemplo do PBF, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

As mulheres são as principais beneficiárias do PBF, por ter-se feito a escolha política de elegê-las como titulares dos cartões para saque dos benefícios transferidos pelo governo. São, também, as principais beneficiárias do BPC, benefício no valor de um salário mínimo, destinado a idosos(as) ou pessoas com deficiência cuja renda familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. Ou seja, é destinado a famílias em situação de pobreza e com demandas de cuidados elevadas, que muitas vezes exigem a presença constante de um(a) cuidador(a), papel geralmente desempenhado pelas mulheres, que ficam, então, impedidas de se lançar no mercado de trabalho remunerado. Alterações nas regras de acesso ao benefício, por exemplo, por meio do aumento na idade mínima para aquisição do direito ao BPC, ou reduções em seu valor atingem diretamente essas mulheres e as expõem mais ao empobrecimento. Para muitas delas, inclusive, as transferências governamentais representam a única ou a principal fonte de renda. Ajustes fiscais que impliquem a redução dos benefícios pagos, ou a redução do total de beneficiários(as) atendidos(as) por políticas assistenciais irão, provavelmente, atingir as mulheres proporcionalmente mais que aos homens. Poderão, inclusive, “empurrá-las” para situações de pobreza ou de extrema pobreza, cuja redução, ao longo das últimas décadas, está diretamente ligada à implementação dos programas de assistência social levados a cabo pelos governos anteriores.

Em relação à reforma da previdência, o substitutivo que ora transita no Congresso estabelece três pontos críticos em relação às mulheres: amplia para 62 anos a idade mínima para aposentadoria, estipula que o tempo mínimo de contribuição seja de 25 anos para aquisição de direito à aposentadoria e propõe um teto de até dois

salários mínimos para recebimento de salário e pensão por morte. Além disso, amplia para 68 anos a idade mínima para acesso ao BPC¹³.

Mostafa *et al.* (2017) discutem os impactos da redução da diferença de idades entre homens e mulheres para aquisição do direito à aposentadoria, demonstrando como, para além de situações específicas relacionadas ao mercado de trabalho brasileiro, aspectos socioculturais são também determinantes para as trajetórias diferenciadas traçadas por homens e mulheres ao longo de suas vidas laborais, o que impacta diretamente em suas aposentadorias – tanto no valor do benefício a ser recebido quanto no tempo necessário para acumular as contribuições mínimas exigidas por lei para aquisição do direito de aposentação.

Quanto à redução na diferença de idades entre homens e mulheres para aposentadoria, dados demonstram, como vimos, que, quando se leva em conta a jornada total de trabalho, o que inclui as horas dispendidas no trabalho remunerado e no trabalho doméstico não remunerado, elas acumulavam, em 2015, 7 horas a mais de trabalho por semana devido à chamada “dupla jornada” (Ipea, 2017). O acúmulo dessas horas ao longo de uma trajetória laboral de vinte ou trinta anos seria mais um elemento para justificar a diferença de cinco anos que hoje está estipulada na Constituição (Mostafa *et al.*, 2017).

Em relação à passagem de quinze para 25 anos de contribuição, é preciso levar em conta o fato de que as mulheres têm muito mais dificuldade de se manterem por longos períodos no mercado de trabalho formal, em função, principalmente, de aspectos socioculturais que tendem a interromper suas trajetórias laborais mais cedo do que no caso dos homens. Elas são ainda as principais responsáveis pelos cuidados com familiares, tendendo a não apenas se ausentarem mais do trabalho remunerado para assistir aos filhos, idosos e dependentes, como mesmo deixarem esse trabalho

¹³ Na proposta original da PEC nº 287/2016, havia algumas distinções em relação a esses aspectos: propunha-se idade mínima de 65 anos para homens e mulheres, proibia-se o acúmulo de salário e pensão por morte, sendo o(a) beneficiário(a) obrigado(a) a optar pelo benefício mais vantajoso, e a idade mínima para acesso ao BPC era estipulada em 70 anos. Além disso, o reajuste desse benefício seria desvinculado do salário mínimo.

remunerado para se dedicar exclusivamente à família. Mostafa e Theodoro (2017, p. 97) estimam e lembram que

Os dados de concessões de 2014 também apontam diferença expressiva entre homens e mulheres. Por conta da desigualdade de gênero, que implica em alta inatividade feminina, além da precariedade, rotatividade, longos tempos de desemprego, dentre outros fenômenos que afetam de forma diferenciada os trabalhadores e trabalhadoras no Brasil, no caso da hipotética mudança de elevação do tempo de contribuição de 15 anos para 25 anos na carência, 56,2% das mulheres teriam perdido o direito à aposentadoria, enquanto entre os homens este percentual seria de 26,6%.

Quanto à questão do acúmulo de benefícios de pensão e de salário, há também sobrerrepresentação de mulheres entre as beneficiárias. Limitar o valor do acúmulo da renda de aposentadoria com o valor da pensão ao patamar de dois salários mínimos implica impor um teto para a renda familiar que não é exatamente elevado. Muitas mulheres enfrentarão uma diminuição considerável na renda familiar, o que trará impactos para a qualidade de vida delas e de seus possíveis dependentes.

Considerações finais

Como observamos ao longo desse texto, muitos aspectos, para além de indicadores de renda, se relacionam à ideia de pobreza. Trata-se de um fenômeno multidimensional e multifacetado, que se manifesta de diferentes formas e com consequências distintas entre diferentes indivíduos. No caso das mulheres, agregar parâmetros como a disponibilidade de tempo, o acesso à seguridade social, as condições de inserção e permanência no mercado de trabalho, entre outros, são essenciais, assim como refletir sobre os impactos que ajustes macroeconômicos podem ter sobre a vida delas.

De modo geral, podemos afirmar, acompanhando o rol de indicadores aqui apresentado, que as condições de vida das mulheres brasileiras melhoraram ao longo das duas décadas que transcorreram desde a Conferência de Beijing. Não apenas houve

crescimento da renda no período, como melhorias em diversas outras dimensões, a exemplo da escolaridade, da formalização no mercado de trabalho, do acesso a bens de consumo e da maior disponibilidade de tempo.

Contudo, persistem disparidades consideráveis tanto entre homens e mulheres quanto entre mulheres negras e brancas, bem como entre as que moram no meio urbano e aquelas que habitam no meio rural. Entre as negras e as mulheres rurais, os indicadores são ainda os piores das séries, mesmo quando foi possível observar algum tipo de *catch up* ao longo do tempo. É importante atentar para essas diferenças, a fim de não apenas compreendê-las mas, acima disso, de podermos refletir sobre quais as ferramentas adequadas para enfrentá-las, desenhando políticas públicas adequadas para responder aos desafios que ainda perduram.

Além disso, dada a conjuntura política do país, cujo governo vem propondo reformas constitucionais de grande monta e que alteram de forma considerável pilares importantes do pacto social consubstanciado na Constituição Federal de 1988, é necessário manter atenção quanto aos inevitáveis impactos que advirão das mudanças propostas caso elas se concretizem. De forma geral, como aqui apontado, supõe-se que possa haver considerável piora de determinados indicadores, atingindo as mulheres de maneira mais intensa que os homens. Mas não é viável no momento definir quais os níveis de mudanças que serão gerados, nem das perdas que podem surgir. A título de balanço, podemos apontar que, hoje, o cenário de vida das mulheres brasileiras reflete situação mais promissora que a de vinte anos atrás. Porém, dadas as incertezas político-econômicas e a instabilidade que hoje se adensam, é inevitável admitir que determinadas conquistas recentes podem vir a se perder e que uma análise do período Beijing+25 pode ser bastante distinta do que hoje fazemos para o período de Beijing+20.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKI, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *In: Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, p. 729-747, dez. 2012.

BONETTI, A.; ABREU, M. A. **Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<https://is.gd/Pz5fSE>>.

CALIXTRE, A.; VAZ, F. (Orgs.). **PNAD 2014** – breves análises. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 22). Disponível em: <<https://is.gd/dFWH61>>.

COSTA, J. *et al.* **A face feminina da pobreza**: sobrerrepresentação e feminização da pobreza no Brasil. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1137). Disponível em: <<https://is.gd/VV7ubO>>.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The state of food insecurity in the world**: strenghtening the enabling environment for food security and nutrition. Roma: UN, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. -. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/retrato->>.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 22. Disponível em: <<https://is.gd/yBIffe>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SPI – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea; MP; SPI, 2014. Disponível em: < <https://is.gd/h1VOcS>>.

MOSTAFA, J. *et al.* **Previdência e gênero**: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes? Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 35).

MOSTAFA, J.; THEODORO, M. **Desproteção social**: impactos da reforma da previdência no contexto urbano, Brasília, ano 5, n. 20, nov. 2017.

ONU MULHERES. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Beijing: ONU Mulheres, 1995. Disponível em: <<https://goo.gl/jn8hrA>>.

ORAIR, R. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2215).

OSORIO, R.; SOARES, S.; SOUZA, P. **Erradicar a pobreza extrema**: um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1619). Disponível em: <<https://is.gd/fs4oIJ>>.

PAIVA, A. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 27).

PINHEIRO, L. **O trabalho nosso de cada dia**: determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil. 2018. 314p. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SOUZA, P.; OSORIO, R. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa-Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/x152ys>>.

VALADARES, A.; GALIZA, M. **Previdência rural**: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 25). Disponível em: <<https://is.gd/Ez40xb>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. **Bolsa Família, autonomia e equidade de gênero**: o que indicam as pesquisas nacionais? Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2331).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013**: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências – Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

VIEIRA, F.; BENEVIDES, R. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, set. 2016. (Nota Técnica, n. 28).

EDUCAÇÃO E TREINAMENTO DA MULHER

Cíntia Liara Engel¹

1 INTRODUÇÃO

Os avanços conquistados em busca da igualdade entre homens e mulheres de diferentes raças e etnias resultam, em vários campos, em progressos irregulares, como já indicava a Plataforma de Ação de Pequim em 1995. Nas últimas duas décadas, essa afirmação continua verdadeira para o contexto brasileiro. Ao mesmo tempo em que os anos de estudo de meninas e mulheres aumentaram, assim como decaíram as taxas de analfabetismo, ainda existem desafios de ordem qualitativa associados à educação, e continuam a ser observadas práticas discriminatórias nas escolas e na oferta e qualidade do ensino tecnológico e científico das meninas. Outro fenômeno novo e preocupante é o fracasso escolar de meninos, especialmente os negros e de classes baixas, que traz à tona uma discussão complexa sobre gênero, masculinidade e raça no contexto brasileiro.

Em 1995, os países signatários da Plataforma de Pequim se comprometeram a tratar da educação como uma das áreas que mereciam investimentos prioritários. Isso incluía a oferta universal de educação básica e o aumento da formação permanente, bem como a diminuição das taxas de analfabetismo. Além disso, a educação específica para a saúde reprodutiva, com intuito de gerar autonomia de meninas e mulheres.

Ao passo que a educação está diretamente conectada com as meninas crianças e adolescentes, pois elas representam a maior parte daquelas que utilizam a escola e os espaços formativos, o objetivo da Plataforma de Pequim é mais amplo, atentando para o ensino superior, técnico e de atualização para fazer com que mulheres se mantenham competitivas no mercado de trabalho.

Mais do que promover acesso igualitário à educação, a proposta da Plataforma de Pequim sugere que a educação é um instrumento privilegiado de composição de uma sociedade ideologicamente mais igualitária. Isso quer dizer que a prática

¹. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (PPGAS/UnB).

educativa não deve ser discriminatória, mas também que a educação é um veículo importante de mudança social. Além disso, o pouco acesso à educação dificulta a obtenção de outros direitos, sendo a educação transversal para os direitos humanos.

As principais dificuldades apontadas há vinte anos para o acesso de meninas à educação, assim como para a sua permanência na vida escolar, são as diversas discriminações perpetradas dentro e fora da escola, o assédio sexual, a falta de instalações adequadas, o acúmulo com tarefas domésticas e, no caso das adolescentes, a gravidez precoce e o decorrente cuidado com os filhos e a falta de estrutura de apoio para mães que estudam.

Entre as práticas discriminatórias citadas, as quais não atrapalham apenas o acesso, mas também a promoção de uma educação igualitária que dê espaço para estimular os talentos diversos de meninas e meninos sem limitações baseadas no gênero, podem ser listadas as seguintes: a composição de materiais didáticos inadequados; atitudes discriminatórias de profissionais de educação; a própria formação inadequada desses profissionais. Ademais, práticas tradicionais e religiosas, quando produtoras de desigualdades de gênero, são apontadas no contexto escolar e social como danosas a uma educação igualitária e de qualidade.

Outra questão é a falta de incentivo no ensino de matérias que estimulem o interesse de meninas pela ciência e tecnologia, bem como a falta de estímulo para que mulheres busquem formação superior e técnica nessas áreas. Trata-se, nesse caso, de fenômeno especialmente problemático para a busca de uma educação igualitária. Uma das decorrências disso é a limitação do potencial de meninas e mulheres nessas áreas e, como consequência, os rumos da ciência acabam não sendo influenciados ou decididos por mulheres, o que diminui as possibilidades de avanços maiores no que lhes concerne.

No contexto da Plataforma de Pequim, não apenas a educação formal é tida como foco, mas há estímulo à utilização de outros veículos, como a televisão e a internet. Essas mídias são observadas devido a seu potencial de forjar valores, atitudes e percepções, positiva ou negativamente. Dessa forma, a adequada utilização desses meios pode estimular a formação de uma sociedade mais igualitária.

Antes de iniciarmos a análise da situação da educação, tendo como referência o gênero e a raça, é interessante recordar quais foram os objetivos estratégicos presentes para essa área:

- Assegurar a igualdade de acesso à educação. E, nesse sentido, o documento chama atenção para as diferenças de raça, etnia, região de moradia, deficiência, dentre outros contextos que dificultam ainda mais o acesso igualitário;
- Eliminar o analfabetismo entre as mulheres. Nesse caso, é sublinhada a gravidade dessa questão para mulheres rurais, migrantes, refugiadas e deslocadas internamente, assim como das mulheres deficientes físicas;
- Aumentar o acesso das mulheres à formação profissional, à ciência e tecnologia e à educação permanente;
- Estabelecer sistemas não discriminatórios de educação e capacitação, tendo em conta as/os profissionais de educação, os materiais didáticos, o treinamento de competências específicas, como a liderança, a educação sexual de meninas e a melhoria do acesso para mulheres grávidas e com filhos pequenos;
- Alocar recursos suficientes para as reformas da educação e controlar a implementação dessas reformas; e
- Promover a educação e capacitação permanentes para meninas e mulheres.

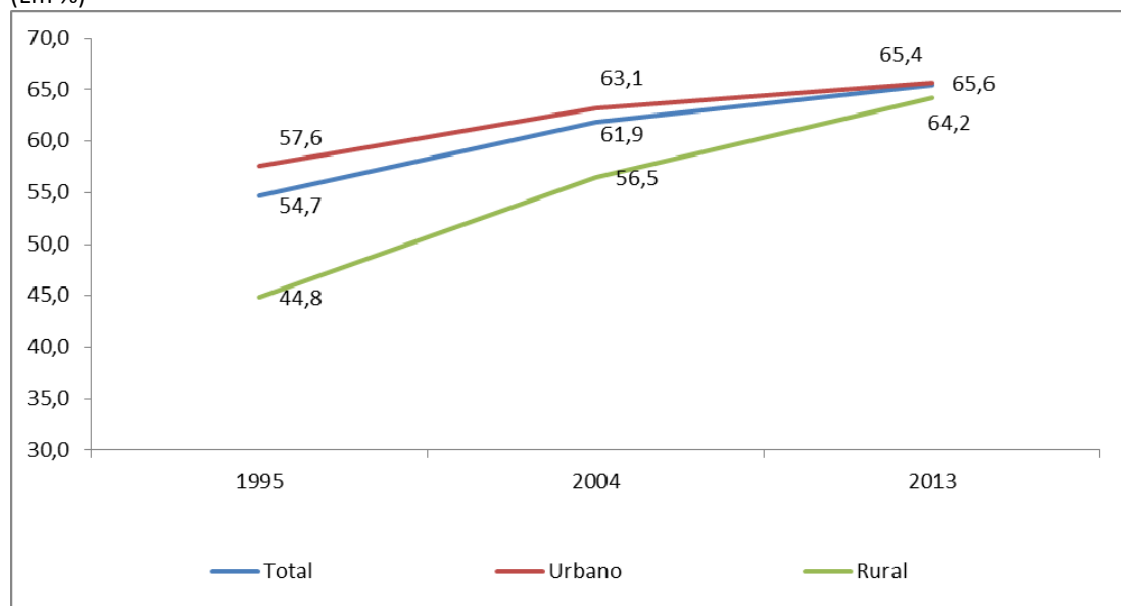
2 O ACESSO À EDUCAÇÃO E A PRODUÇÃO DE FRACASSOS ESCOLARES

A democratização do acesso à educação básica e a criação de vagas no ensino superior foram prioridades para o Brasil nas últimas décadas. Em termos gerais, houve um aumento na cobertura escolar de crianças e jovens na ordem de 10 pontos percentuais (p.p.). Em 1995, pouco mais da metade dessa população estava na escola (54,7%); em 2013, a taxa passou para 65,4%. O crescimento foi maior na zona rural, especialmente porque as taxas em 1995 eram bem menores se comparadas ao contexto urbano. Sendo assim, é possível afirmar que a disparidade entre a escolarização no contexto rural e urbano diminuiu.

GRÁFICO 1

Cobertura escolar de crianças e jovens, segundo localização de domicílio (1995, 2004 e 2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Ao observarmos as faixas etárias e os grupos raciais e de gênero, existem grandes diferenças nesse crescimento. Entre crianças de 0 a 3 anos de idade, houve um crescimento médio na escolarização de 15 p.p. Esse foi o único caso em que o crescimento foi maior na zona urbana. Em 1995, 9,2% das crianças que moravam nas cidades estavam em creches, porcentagem que chegou a 26,1% em 2013; na zona rural, a taxa era de 2,6%, em 1995, e passou para 8,5%, em 2013. Ademais, esse é o único caso no qual os meninos tiveram alguma vantagem sobre as meninas, o que era verdade em 1995 e se manteve em 2013. Contudo, isso se dá apenas no caso dos meninos brancos; em 2013, 27,1% deles estavam em creches, para 20,3% dos meninos negros, 25,4% das meninas brancas e 20,5% das meninas negras.

O maior aumento na taxa de escolarização aconteceu para a faixa etária de 4 a 6 anos, passando de 53,4%, em 1995, para 86,7%, em 2013. Essa escolarização é maior entre meninas e meninos brancos, cujas taxas são, respectivamente, 89,1% e 87,5%; na sequência, aparecem as meninas negras, com taxa de 86% e, por fim, tem-se os meninos negros, com 84,9%. Destaca-se o crescimento total da cobertura de escolarização para essa faixa etária no contexto rural, que passou de 35,8%, em 1995, para 80,2%, em 2013.

As maiores taxas de escolarização estão entre pessoas de 7 a 14 anos. Estas taxas já eram altas em 1995 e continuam as maiores. Destaca-se que houve um aumento maior da escolaridade de negros, a qual era 87,1%, em 1995, e passou para 98,5%, em 2013, ficando próxima da taxa de brancos escolarizados nessa faixa etária (98,9%). Ademais, as taxas entre meninas e meninos, brancos e negros, são bastante próximas, sendo a maior a de meninas brancas (99%) e a menor a de meninos negros (98,3%).

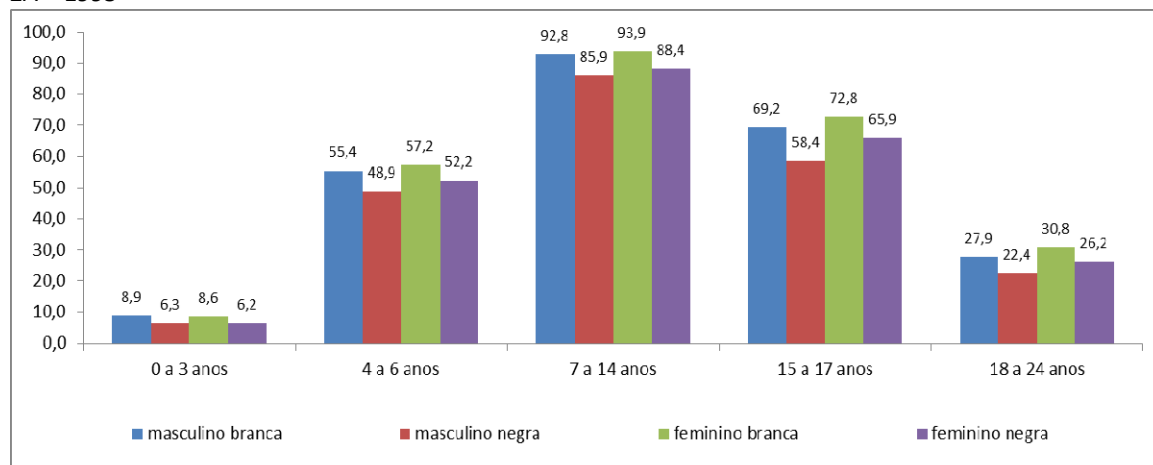
A taxa de escolarização entre jovens de 15 a 17 anos de idade aumentou em média 18 p.p. É maior entre meninas brancas (87%) e meninos brancos (85,5%), contudo, houve uma diminuição das diferenças. Em 1995, as taxas de meninas e meninos brancos eram, respectivamente, de 72,8% e 69,2%, enquanto a de meninas negras e meninos negros eram de 65,9% e 58,4%; em 2013, as taxas desses últimos passaram para 83,1% e 82,9%. Destaca-se o considerável aumento da escolarização nessa faixa etária no contexto rural, onde a porcentagem variou de 48,7% para 83,1% em vinte anos.

A taxa de escolarização entre jovens de 18 a 24 anos, que envolve a formação superior, foi a que menos cresceu nos últimos vinte anos, passando de 27%, em 1995, para 29,9%, em 2013. É maior entre mulheres brancas (36,6%), seguida por homens brancos (31,5%), mulheres negras (28,1%) e homens negros (23,9%). O maior crescimento na porcentagem de escolarizados nessa faixa etária se deu para mulheres e homens brancos, já que eram 30,8% e 27,9%, em 1995, respectivamente. As mulheres negras possuíam a taxa de 26,2% e os homens negros de 22,4%.

GRÁFICO 2

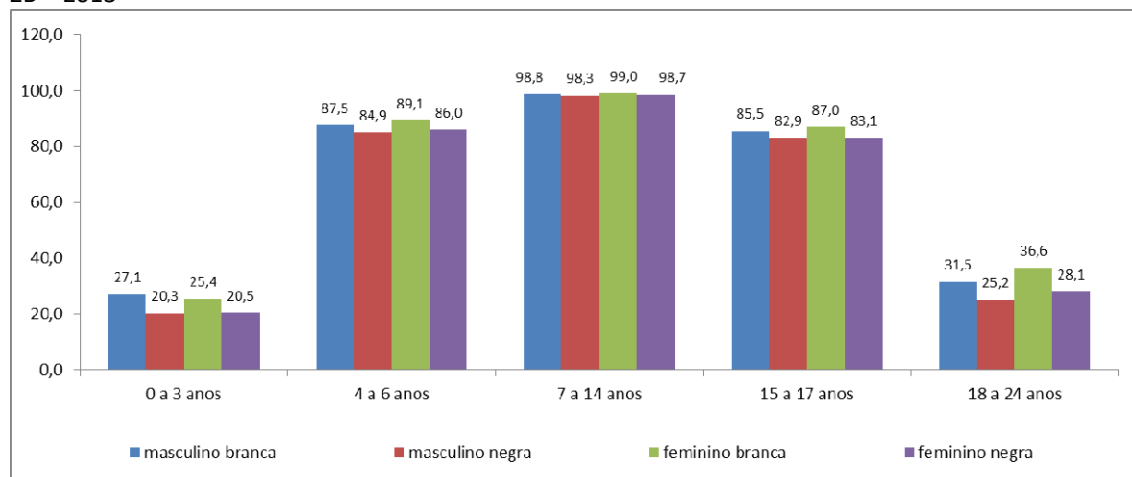
Cobertura escolar de crianças e jovens, segundo faixa etária, sexo, cor/raça e localização do domicílio
(Em %)

2A – 1995



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

2B – 2013



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

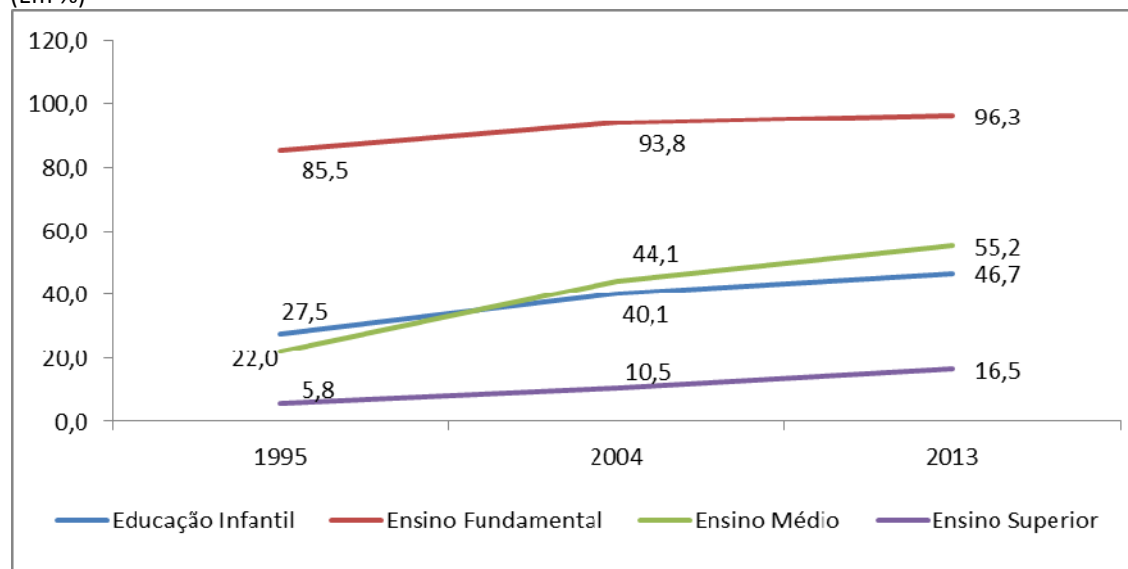
A taxa líquida de escolarização – a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária – aumentou para todos os níveis de ensino. Contudo, os maiores aumentos se deram na educação infantil de 4 a 6 anos e no ensino médio, faixas etárias em que houve crescimento, em média, de 33 p.p. No caso do ensino infantil, em 1995, 53,4% das crianças de 4 a 6 anos de idade estavam na escola, ao passo que, em 2013 a cobertura era de 86,7%. No ensino médio, a taxa era bastante baixa em 1995 (22%) e, em 2013, alcançou pouco mais da metade da população (55,2%). Destaca-se, ainda, que a taxa de escolarização superior continua baixa no

Brasil (16,5%), embora esta tenha aumentado em média 10 p.p. nas últimas duas décadas.

GRÁFICO 3

Taxa de escolarização líquida, segundo nível de ensino (1995, 2004 e 2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

As taxas de escolarização se diferenciam entre os grupos raciais e de gênero. De maneira geral, são as mulheres brancas as que apresentam maiores taxas de escolarização: 47,3% na educação infantil, 96,4% no ensino fundamental, 66,9% no ensino médio e 26,5% no ensino superior. Destaca-se que, em relação aos homens brancos, as taxas de escolarização infantil e fundamental são muito parecidas entre os dois grupos, sendo a deles 47,8% e 96,5%, respectivamente. Mas eles frequentam em menor porcentagem que elas o ensino médio (60,3%) e superior (20,7%). Ainda assim, possuem taxas maiores de escolarização nos níveis médio e superior que as mulheres negras, cujos percentuais são de 55,3% e 12,8%, respectivamente. Elas ainda possuem taxa de escolarização um pouco menores no caso do ensino infantil (46,2%) e fundamental (96,1%). Os homens negros são os que apresentam as mais baixas taxas de escolarização; no ensino infantil (45,7%) e fundamental (96,4%) a diferença é menor, mas no caso do ensino médio (43,8%) e superior (8,9%) as taxas são comparativamente bem inferiores às dos demais grupos.

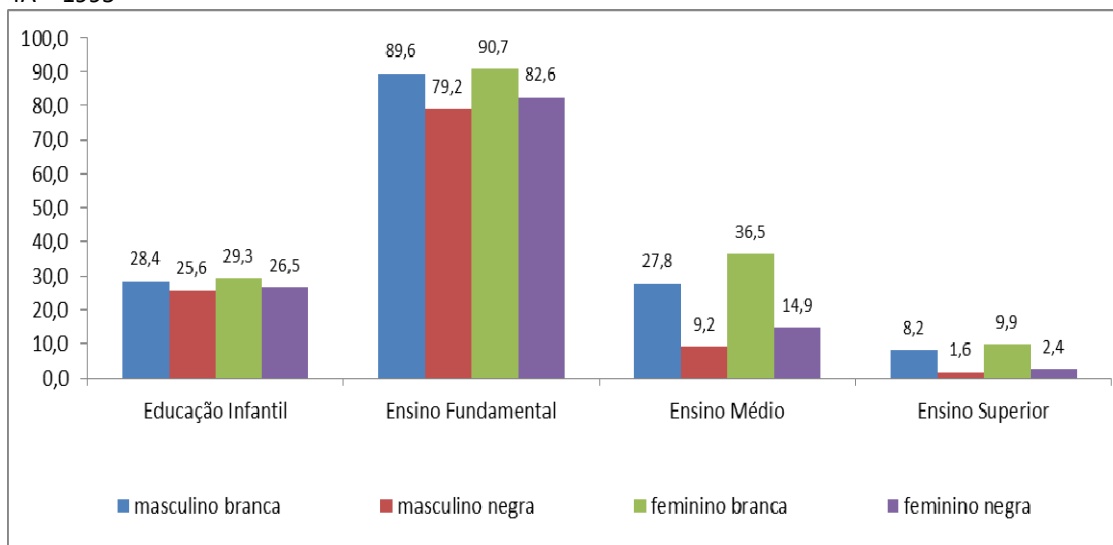
Em termos de mudanças e evoluções nas últimas décadas, as taxas de escolarização cresceram mais pontos percentuais para mulheres e homens negros no

que tange ao ensino básico, mas a taxa de ensino superior cresceu em maior amplitude para homens e mulheres brancas, aumentando ainda mais a disparidade que já existia em 1995 no acesso a esse ensino. As mulheres brancas eram e continuam as mais escolarizadas. Os homens negros, na outra ponta, eram e continuam os menos escolarizados.

GRÁFICO 4

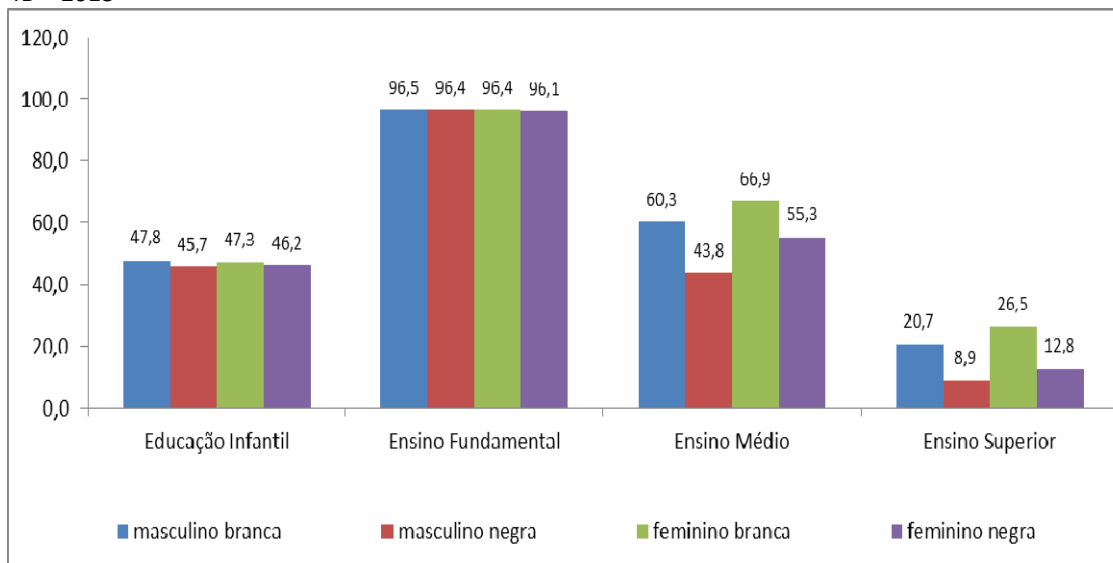
Taxa de escolarização líquida, por sexo, segundo cor/raça e nível de ensino
(Em %)

4A – 1995



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

4B – 2013



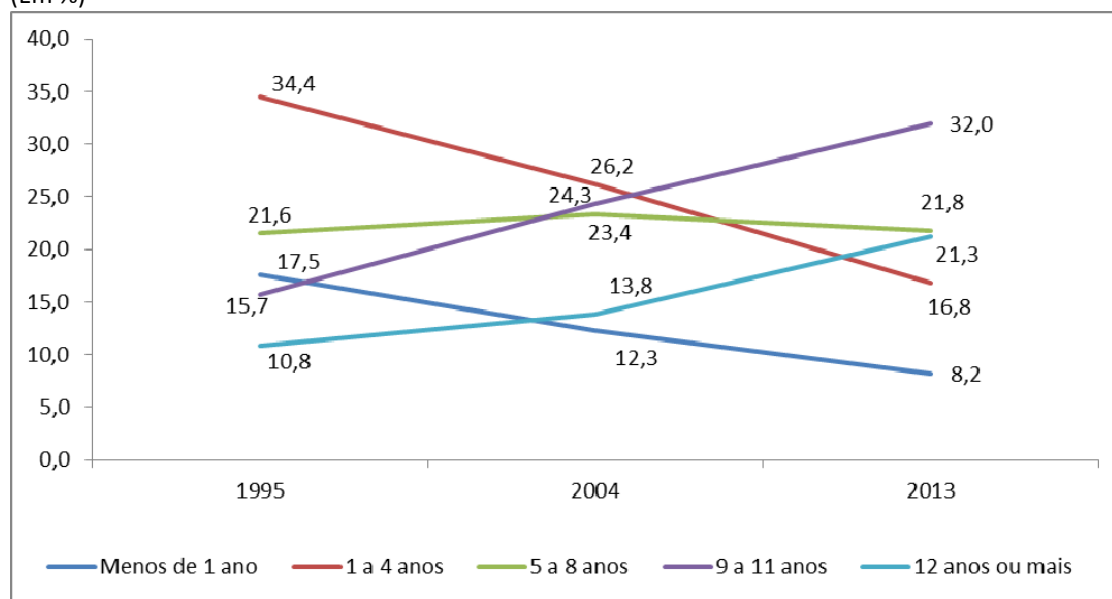
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Houve uma tendência nacional de diminuição do percentual de pessoas com mais de 25 anos de idade e menos de um ano ou um a quatro anos de estudo, ao passo que houve um aumento percentual de pessoas nessa faixa etária com nove a onze anos de estudo ou doze anos ou mais. A faixa de cinco a oito anos de estudo se manteve relativamente estável.

GRÁFICO 5

Distribuição da população ocupada de 25 anos ou mais de idade, segundo faixa de anos de estudo (1995, 2004 e 2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Ao esmiuçar essa tendência, contudo, os grupos tiveram acessos diferenciados. Em 1995, entre os que tinham até 1 ano de estudos, havia 10,7% de homens brancos; 9,9% de mulheres brancas; 25,3% de mulheres negras; e 28,6% de homens negros. Se a taxa diminuiu para todos os grupos ao observar os dados de 2013, diminuiu mais para mulheres (8,7%) e homens negros (13,5%); contudo, as taxas ainda são mais altas se comparadas às de mulheres (3,6%) e homens brancos (5,6%).

No caso da faixa de um a quatro anos de estudo, a queda foi maior para homens e mulheres brancas. Em 1995, eram 34% e 31,5%, e em 2013, 21,5% e 11,2%. As mulheres brancas tiveram, assim, o maior avanço. No caso de homens e mulheres negras, as taxas diminuíram, mas se mantiveram maiores: eram 37,2% e 35,2%, passaram para 21,7% e 16,9%.

A faixa de cinco a oito anos de estudo teve um comportamento distinto entre brancas/os e negras/os. Aumentou para esses e diminuiu para aqueles; apesar disso, a amplitude das mudanças nesse caso foi menor. Diminuiu especialmente para mulheres brancas, passando de 21,1%, em 1995, para 17,1%, em 2013; e para os homens brancos, que passaram de 24,3% para 21,5%. Houve um aumento de 18,9% para 22% para mulheres negras; e de 20,1% para 25,2% para homens negros.

Houve um crescimento grande na faixa de nove a onze anos de estudo, especialmente para mulheres (15% em 1995 e 34,4% em 2013) e homens negros (10,9%, em 1995, e 29,5%, em 2013). Ocorreu também aumento para mulheres (19,3%, em 1995, e 32,9%, em 2013) e homens brancos (17,1%, em 1995, e 32%, em 2013), mas em quantidade menor de pontos percentuais. Os doze anos ou mais de estudo cresceram em representatividade especialmente para mulheres brancas (18,1%, em 1995, e 35,2%, em 2013) e negras (5,6%, em 1995, e 18,1%, em 2013), aumentando também para homens brancos (13,9%, em 1995, e 25,3%, em 2013) e em menor porcentagem para homens negros (3,3%, em 1995, e 10,2%, em 2013).

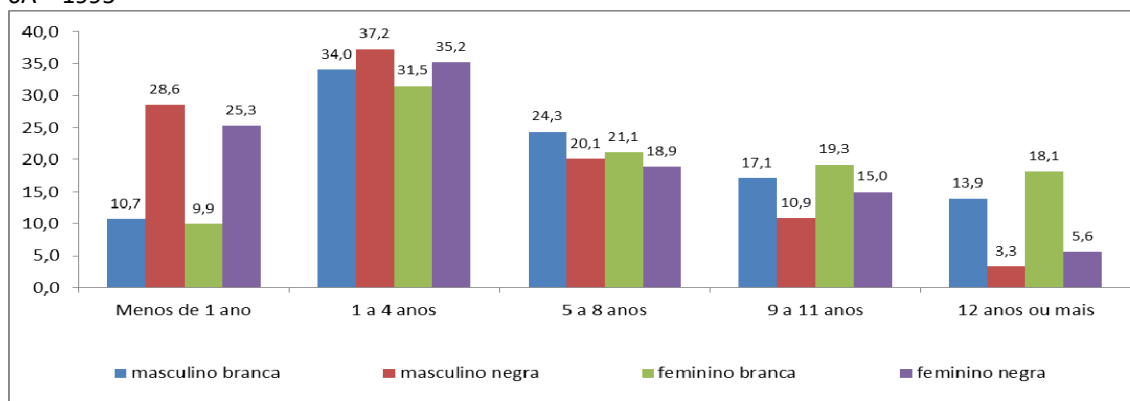
Ou seja, as mulheres brancas já possuíam mais anos de estudo, tendência que se manteve e que ganhou ainda mais anos, as mulheres negras tiveram um aumento no número de anos de estudo bastante alto também, ao passo que os homens negros continuam com menos anos de estudo, mantendo também uma tendência já observada em 1995.

GRÁFICO 6

Distribuição da população ocupada de 25 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e faixa de anos de estudo

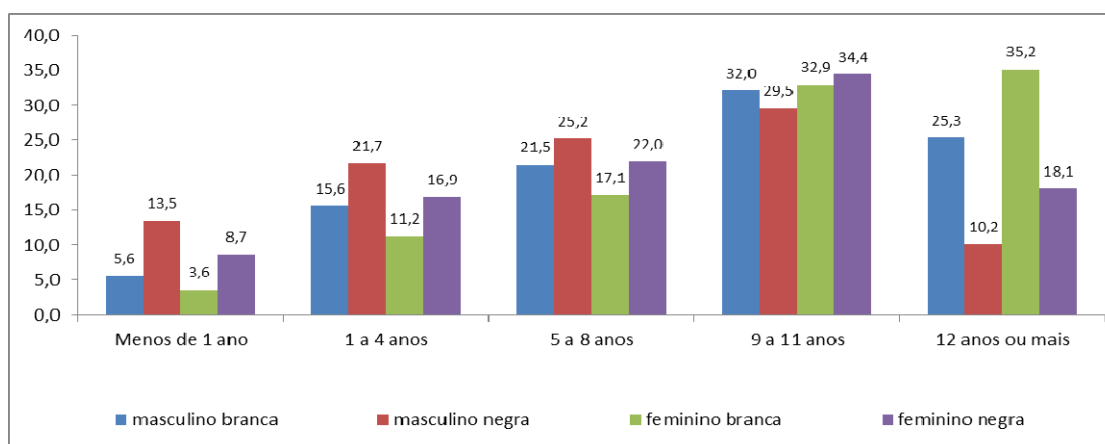
(Em %)

6A – 1995



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

6B – 2013

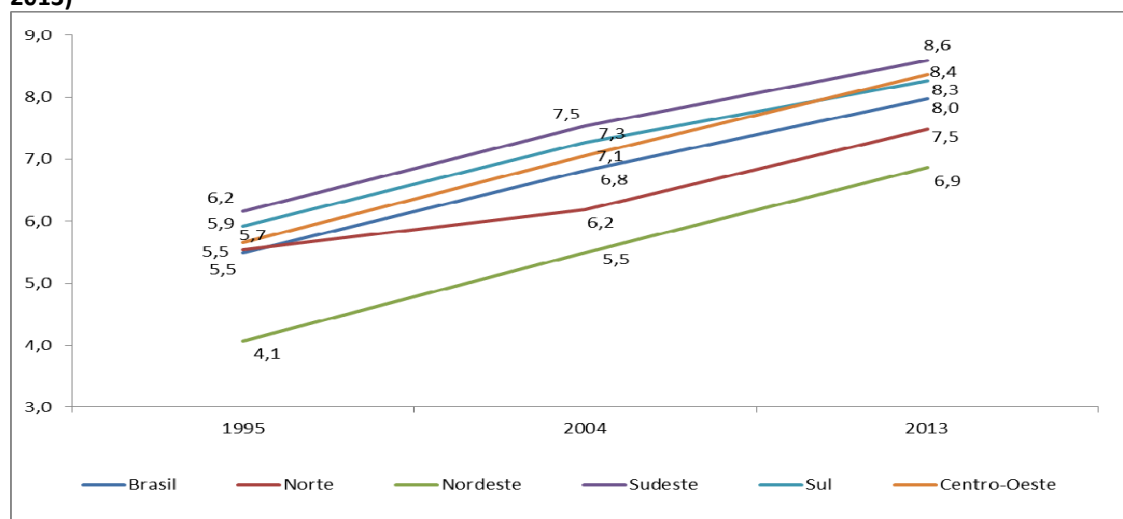


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

A média de anos de estudo do brasileiro com 15 anos ou mais de idade aumentou quase três anos. Em 1995, era de 5,5 anos e, em 2013, 8,0 anos. Essa média varia entre as regiões do país, sendo que, em 2013, o Nordeste apresentava a menor média de anos de estudo (6,9 anos) em oposição à maior média, no Sudeste (8,6 anos). Esse quadro continua o mesmo que em 1995; contudo, o crescimento da média de anos estudados no Nordeste foi maior que nas outras regiões, tendo havido uma ampliação de 2,8 p.p. entre 1995 e 2013. Nas demais regiões, as médias variaram da seguinte forma: no Norte, de 5,5 para 7,5 anos; no Sul, de 5,9 para 8,3 anos; e, no Centro-Oeste, de 5,7 para 8,4 anos.

GRÁFICO 7

Média de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade – Brasil e regiões (1995, 2004 e 2013)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Destaca-se que as mulheres brancas possuem mais anos de estudo, em média, em todas as regiões, sendo que, em 2013, a menor média estava no Nordeste, com 8,1 anos. No mesmo ano, os homens brancos apresentavam uma média geral de 8,7 anos de estudo, as mulheres negras tinham, em média 7,4 anos e os homens negros, 6,9. Salienta-se que a média dos homens negros no Nordeste era de 6,1 anos de estudo, a menor de todas as médias encontradas. Chama atenção, ainda, que as maiores médias de anos de estudo encontram-se entre jovens de 18 a 29 anos de idade, para todos os grupos – o que indica um investimento no estudo de grupos relativamente jovens da população.

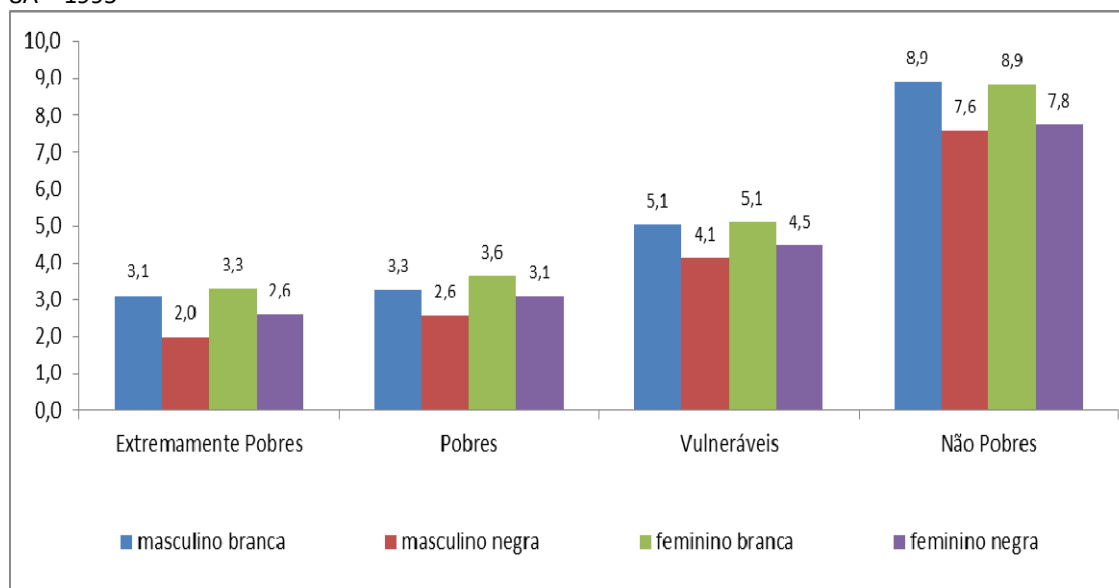
A média de anos de estudo entre os pobres e extremamente pobres é menor que as de outras classes, apesar de ter aumentado. Em 1995, os extremamente pobres tinham, em média, 2,6 anos de estudos, para 3,1 anos dos pobres, os números passaram, nas últimas duas décadas, para 5,9 e 5,5, respectivamente. É curioso que os extremamente pobres ganharam mais anos de estudos que os pobres ao longo das últimas décadas, especialmente no caso de mulheres e homens brancos; em 1995, os homens brancos extremamente pobres estudavam 3,1 anos e passaram a estudar 6,4 anos, em 2013; no caso das mulheres brancas extremamente pobres, a média foi de 3,3 anos para 7,3; para os homens brancos pobres passou de 3,3 anos de estudo para 5,5 anos e para as mulheres brancas pobres de 3,6 anos para 3,5.

Mesmo entre esses grupos de classe desprestigiada, são os negros e as negras que apresentam as menores médias de anos estudos. Se, entre os extremamente pobres e brancos a média é de 6,9 anos de estudo, e entre os pobres é de 6 anos, quando são os negros extremamente pobres ou pobres, as médias são ainda menores – respectivamente, de 5,5 e 5,4 anos. Ademais, as mulheres negras extremamente pobres (6) e pobres (5,8) possuem médias de estudos maiores que dos homens negros e extremamente pobres e pobres (5 e 4,9).

GRÁFICO 8

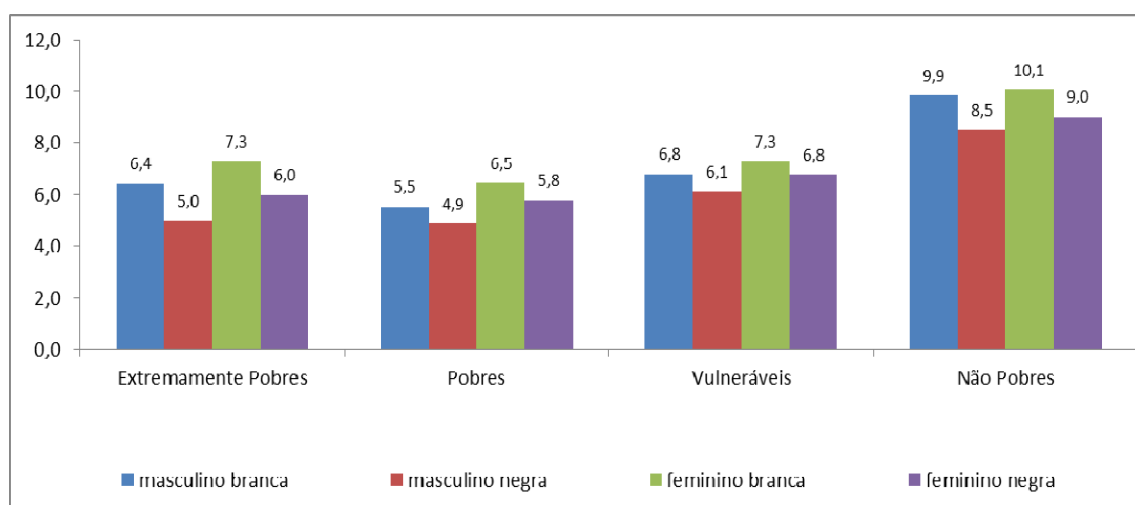
Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e situação de pobreza

8A – 1995



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

8B – 2013



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

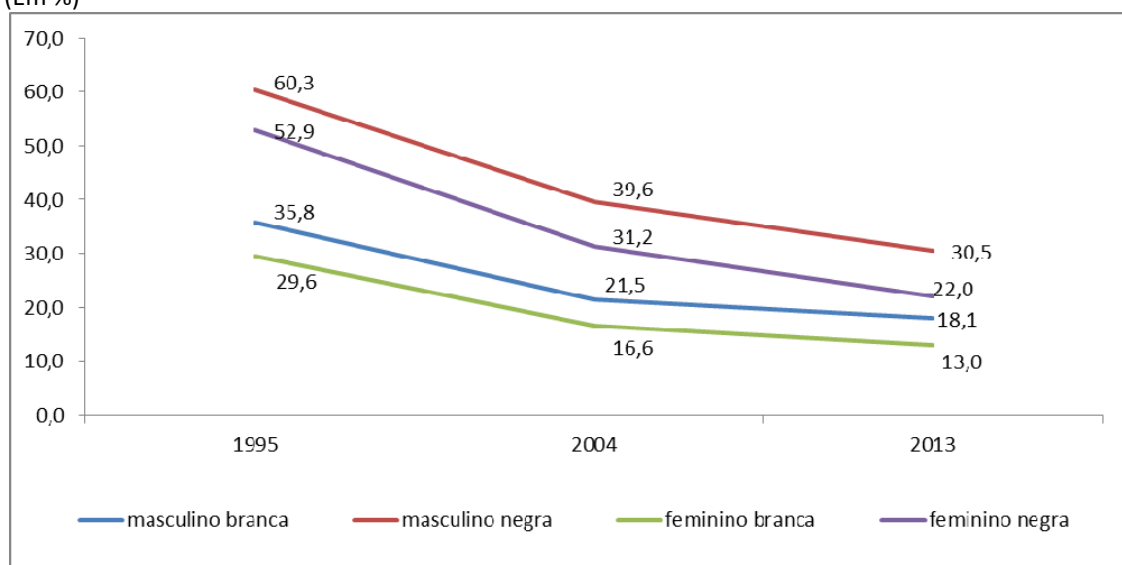
A taxa de distorção idade-série dimensiona qual a porcentagem de estudantes de determinada idade que *não* estão na série que seria adequada a ela. Essa taxa era extremamente alta em 1995, representando quase metade dos estudantes e mais da metade dos e das estudantes negras. A partir de 1996, em conjunto com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o sistema de

progressão continuada começou a ser adotado nas escolas brasileiras. Trata-se da compreensão de que os estudantes devem aprender determinados conhecimentos e habilidades em um determinado ciclo e, dentro dele, não são aplicadas reprovações nas séries. Assim, o estudante acompanha o ciclo e, caso não consiga uma média razoável em determinada matéria, é encaminhado para aulas de reforço. Não cabe aqui entrar em uma discussão conceitual ou de mérito sobre tal iniciativa, mas observamos que os posicionamentos positivos a ela se relacionam com a superação do fracasso escolar por meio de uma atenção específica aos casos de dificuldade de aprendizagem sem apelar para a reprovação – causadora de desmotivações. Argumentos contrários reforçam a ideia de produção e reprodução de *deficit* de aprendizagem e analfabetismo funcional, que seria uma forma de perenizar o fracasso escolar, tirando-o das estatísticas de reprovação.

Com a prática da progressão continuada, a distorção idade-série caiu pela metade comparando-se o ano de 2013 com o de 1995. Contudo, essa taxa continua alta, especialmente para meninos negros. No ensino fundamental, em 2013, 30,5% deles não estavam na série adequada à sua idade. Esse percentual era, no mesmo ano, de 22% no caso das meninas negras, de 18,1% no caso dos meninos brancos e de 13% para as meninas brancas.

GRÁFICO 9

Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental, segundo cor/raça e sexo (1995, 2004 e 2013)
(Em %)

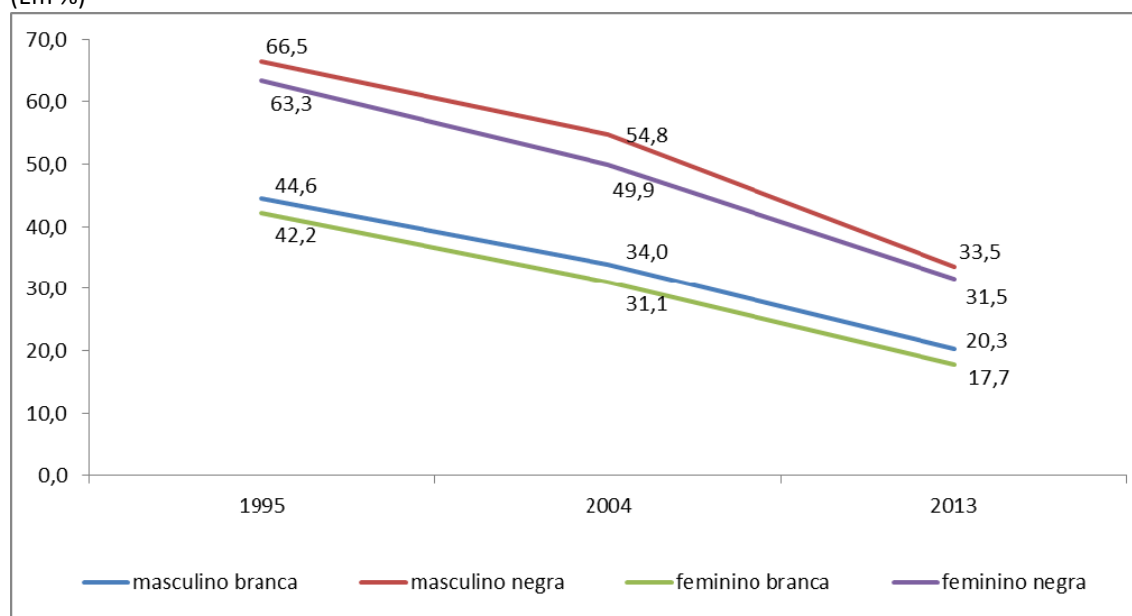


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Com o avanço das etapas escolares, o *fracasso escolar* vai se acumulando. A distorção idade-série no ensino médio é ainda maior e a amplitude da diferença que afeta negativamente meninos e meninas negras aumenta. Em 2013, 33,5% dos meninos negros estavam deslocados nos anos do ensino médio, o que também ocorria com 31,5% das meninas negras, 20,3% dos meninos brancos e 17,7% das meninas brancas. Mas vale destacar que, de 1995 até 2013, houve uma diminuição, em termos de pontos percentuais, da distorção série-idade entre negros (32,2 p.p.) maior do que entre brancos (24,3 p.p.).

GRÁFICO 10

Taxa de distorção idade-série no ensino médio, segundo cor/raça e sexo (1995, 2004 e 2013)
(Em %)



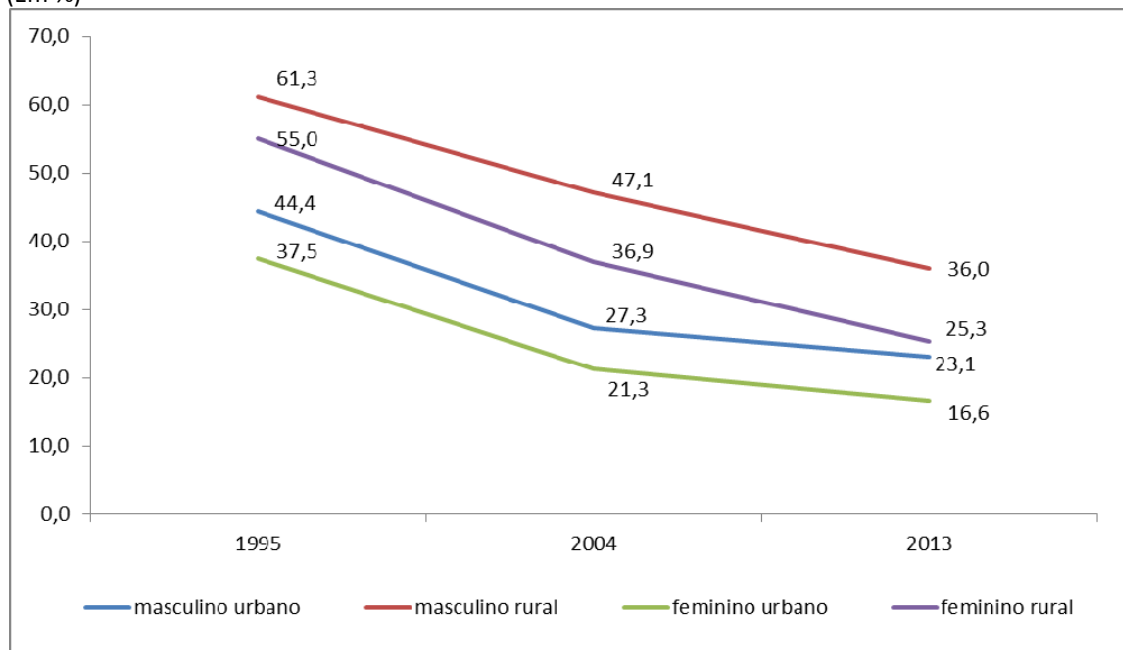
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Vale destacar, ainda, que a distorção é maior no contexto rural: no caso do ensino fundamental, os meninos de áreas urbanas têm taxa de distorção de 23,1% e, as meninas, de 16,6%; em áreas rurais a taxa de meninos é de 36% e a de meninas, 25,3%. No ensino médio as taxas são: 26,4% para meninos e 24,3% para meninas em contexto urbano; e de 35,5% para meninos e 32,2% para meninas em contexto rural. Apesar da distorção entre acesso ao ensino entre áreas rurais e urbanas ter diminuído, a distorção série-idade ainda indica desafios específicos da escola no contexto rural.

GRÁFICO 11

Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental, segundo sexo e local de moradia (1995, 2004 e 2013)

(Em %)

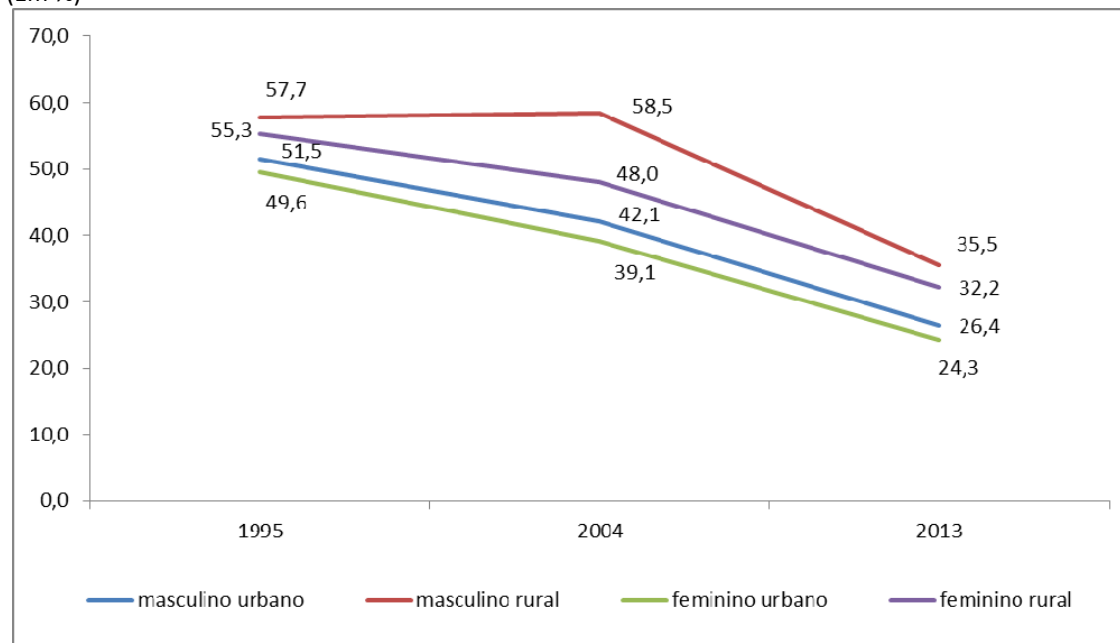


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 12

Taxa de distorção idade-série no ensino médio, segundo sexo e local de moradia (1995, 2004 e 2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

No que tange às pessoas com deficiência, dados do Censo Escolar indicam um crescimento expressivo em relação às matrículas de alunos com deficiência na educação básica regular. No ano de 2014, 698.768 estudantes especiais estavam matriculados em classes comuns. Em 1998, por exemplo, cerca de 200 mil pessoas com deficiência estavam matriculadas na educação básica, sendo apenas 13% em classes comuns. Em 2014, eram quase 900 mil matrículas e 79% delas em turmas comuns.

Pesquisadores brasileiros têm se debruçado sobre o fracasso escolar, o qual envolve a recorrência de baixas notas, a distorção idade-série e a evasão escolar. Como os dados de evasão e evasão idade-série são mais acessíveis em nível quantitativo, esses acabaram se transformando nos principais indicativos do fracasso escolar – o que exclui da reflexão as baixas notas recorrentes e o analfabetismo funcional. Muitas teorias e discursos foram arrolados para interpretar o fenômeno, e uma das alternativas analíticas tem se baseado na maior frequência com que os meninos fracassam. Tratar-se-ia, então, de uma questão de gênero.

De acordo com Carvalho (2003), ao focar no fracasso de meninos, três são os principais argumentos trazidos pela opinião pública e por uma parte dos pesquisadores: *i)* o trabalho infantil é maior entre meninos; *ii)* as feminilidades se adaptariam mais por serem treinadas para a obediência e o tolhimento de liberdade demandados pela escola; e *iii)* as meninas possuem um espaço de socialização mais restrito que os meninos, sendo a escola uma das únicas e mais igualitárias alternativas de socialização e de busca por competir no mercado de trabalho de forma mais igualitária.

Carvalho (2003) critica todas essas interpretações, que, em sua opinião, se não falseiam o fenômeno, são incompletas. A primeira delas por não tomar em conta o trabalho doméstico das meninas, que é extremamente frequente e maior que o dos meninos, e ainda, por naturalizar a noção de que o envolvimento com o trabalho prejudica necessariamente o desenvolvimento escolar. A segunda, por operar com conceitos de gênero muito limitados, aludindo quase a uma ordem natural das experiências de gênero e do sucesso escolar. E, por fim, a terceira, por homogeneizar demais a perspectiva de que a escola é um espaço de sociabilidade igualitária para as meninas e que essas necessariamente entenderiam o estudo como meio de galgar tratamento igualitário. A autora sugere, por observações qualitativas de sua prática

como professora, que o debate deve ser centrado na construção de masculinidades, que são também cortadas pela raça e pela classe. Sua sugestão é compreender como e porque determinados meninos fracassam e que masculinidades são causadoras desse fenômeno.

Uma iniciativa bastante interessante no âmbito das pesquisas qualitativas é a de Brito (2006), que, ao etnografar os primeiros anos do ensino fundamental em uma escola no município de São Paulo, observa que são apenas alguns meninos que se encaminham para esse suposto fracasso (ou seja, são algumas masculinidades que não conseguem sucesso na escola). Meninos de classes altas, que nasceram em famílias que investem no estudo como promotor de *status* e sucesso, são bem avaliados pela professora, independentemente de seu comportamento em sala de aula. Já meninos de classes baixas, que não conseguem acompanhar as lições e não possuem auxílio e investimento familiar para reparar isso, são aqueles que fracassam e, nesse caso, a bagunça é tida como oportunidade de obter *status* apesar das notas baixas.

Uma observação relevante de Brito (2006), contudo, é que essa situação agrega meninos e meninas, em diferentes níveis. Para a autora, masculinidades revoltas à obediência escolar e feminilidades dedicadas e obedientes não significam, no olhar da professora, fracasso ou sucesso escolar; o que indicaria sucesso, de meninas ou meninos, seria uma facilidade de aprender novos conteúdos, capacidade de organizar o tempo, autonomia e pró-atividade em realizar tarefas e pensar os conteúdos.

Brito (2006) conversou, ainda, com as famílias dos alunos que obtinham sucesso ou fracasso e percebeu que o sucesso daquelas crianças que acompanhou se conectava com a importância atribuída pela família à educação, com o investimento na busca por formações complementares à escola e pela convivência em ambientes mais intelectualizados, nos quais a lógica do estudo constante fazia sentido. Essas observações possibilitam repensar a hipótese de que o problema do fracasso de meninos são as masculinidades, ou apenas elas e, especialmente, buscar interpretações mais complexas que abarquem mais os próprios dados quantitativos encontrados, especialmente porque as meninas negras, por exemplo, fracassam mais na escola que os meninos brancos, indicando que outras questões, além do gênero e das masculinidades, estão desenhando a recorrência do fracasso escolar no Brasil.

Em estudos no contexto escolar, é comum encontrar discursos perpetrados por professores e outros profissionais de ensino sobre as famílias serem causadoras de fracasso escolar. Observa-se que termos como *famílias desestruturadas* justificam discursivamente a falta de interesse pela escola, assim como os comportamentos tidos como inapropriados para o contexto escolar (Abramovay, Cunha e Calaf, 2009). É um discurso que estabelece a família como fonte educadora principal e a escola como espaço de transmissão de conteúdos e, embasado nisso, julga que determinadas famílias possuem uma estrutura necessária para suportar os conteúdos transmitidos e desenvolver o processo educativo, enquanto que outras, outras não.

Internacionalmente, especialmente nos Estados Unidos, abordagens quantitativas têm procurado relações empíricas (que se entendem como correlações estatísticas) entre o tempo dedicado pelos pais ao estudo dos filhos e o fracasso escolar. Uma iniciativa de agregar os principais resultados desses estudos nos Estados Unidos (Fan e Chen, 2001) indicou que essa correlação de fato é bastante frequente, mas ela é fraca quando se trata da simples supervisão dos pais na realização das tarefas, ao passo que quando os pais possuem aspirações ou expectativas na educação de seus filhos a relação é mais forte.

Esses achados estão de acordo com uma reflexão já antiga proposta pelo sociólogo Bourdieu (1998). Para o autor, a educação formal não é igualitária em princípio; o tipo de conteúdo e a postura de aprendizagem esperada são sistematizações da ideologia da classe dominante. Assim, crianças de classes altas, com determinado acesso a capital econômico, social e cultural, se adaptariam melhor à escola. Ou seja, talentos que se relacionam com determinada socialização de classe seriam tratados como talentos naturais das crianças, assim como uma lacuna desses aprendizados que acompanham determinadas classes seriam tidos como fracasso ou dificuldade individual dos estudantes. A escola, então, não é um espaço democrático, mesmo que o acesso a ela seja, seus ritos avaliativos reproduzem desigualdades sociais e, em alguma medida, as naturalizam.

Na perspectiva do Bourdieu (1998), o investimento na educação seria simples para as classes altas, e o sucesso escolar também, já as classes médias, especialmente ascendentes, veriam na educação uma possibilidade concreta de ascensão social e, por isso, investiriam muito na aquisição de capitais para seus filhos, remediando a falta

desse; já para as classes populares, o investimento em educação seria por demais arriscado e o fracasso seria mais frequente. Muitas críticas foram estabelecidas sobre essa concepção, especialmente na redução das experiências hierárquicas à classe social e na própria perspectiva de quais seriam essas classes e de como famílias concretas perpetram ideologias de classe. De toda forma, é já antiga a reflexão de que a escola produz fracassos, reproduzindo, assim, desigualdades e dominações sociais.

A perspectiva de classe é fundamental na interpretação sugerida, mas assim como aquela que discute masculinidades, não dá conta de dimensionar o fracasso escolar no Brasil, especialmente por não discutir como a raça opera nesse fenômeno. E os dados evidenciam que meninas e meninos negros, mesmo quando são da mesma classe social desprivilegiada de meninos e meninas brancas, são aqueles que mais fracassam. Valeria a pena investir em recursos explicativos que destrinchem como as subjetividades negras se relacionam com a escola e a educação e como o espaço escolar pode ser discriminatório. Pesquisas sobre violência e discriminação nas escolas apontam para a gravidade do racismo perpetrado nas escolas, fato que, no mínimo, torna a experiência educativa completamente diversa para os dois grupos raciais (Abramovay, Cunha e Calaf, 2009).

É antiga a consideração de que a raça está operando no fracasso escolar (Patto, 1988; Hasenbalg e Silva, 1990), inclusive ao se comparar os desempenhos de brancos e negros de uma mesma classe social. O reclame de que estudos que discutam a causa do fracasso tomem a raça como categoria explicativa tem sido uma constante também. Ao unificar as categorias de classe e raça, ou mesmo abordando-as sem as especificidades de como cada identidade funciona na distinção perpetrada pela escola, uma falha explicativa importante se constitui, silenciando a questão racial nas análises. Cabem ainda outras discussões sobre a política de democratização de acesso ao ensino formal, sendo esse ensino baseado na necessidade de que a educação esteja mediada por um contexto familiar (e comunitário de classe) no qual os sujeitos disponham de tempo e determinado nível de conhecimento para atender os filhos. Como já apontado, no discurso de muitos professores e gestores (Abramovay, Cunha e Calaf, 2009) as falhas da escola estão relacionadas às *famílias desestruturadas*, ou seja, aquelas que carecem de pais com tempo e acesso à educação, ou imbuídos da perspectiva de que a educação é importante para determinado futuro. Em outras

palavras tais famílias seriam aquelas que não oferecem suporte para que estudantes tenham sucesso na escola. A falta de uma suposta estrutura envolveria, então, a falta de recurso econômico, mas também simbólico, na perspectiva que demanda de tempo, cuidado e interesse.

A escola brasileira como política estatal de ensino depende de uma estrutura familiar que reforça, inclusive, necessidades de tempo dedicado às crianças, o qual tem sido cobrado especialmente de mulheres (mães). Nesse sentido, mesmo a escola universal e democrática esbarra em uma perspectiva dos estados latinos que já foi acusada de *familista* em reflexões de determinados autores e organismos internacionais (Sunkel, 2006; Arriagada, 2004) – e que poderia ser chamada ainda de classista e racista. De forma resumida, trata-se de estabelecer políticas de cuidado, atenção, saúde e educação que dependem da família como organização mínima que irá operar tais políticas, ou até partir do pressuposto de que determinadas políticas não são necessárias, naturalizando as famílias como espaço ideal de atendimento. Esse fato tem diversas consequências, entre elas: ignorar novas configurações familiares, ou até antigas, mas que não se adaptam ao modelo nuclear tido como universal; onerar o tempo de mulheres, as quais continuam como as principais responsáveis pela reprodução social e, assim, contribuir para a manutenção de hierarquias sociais e atendimentos diferenciados que dependem de condições privadas.

Em suma, o fracasso escolar toca as hierarquias de gênero, raça e classe em muitos níveis, indicando que o avanço na universalização e democratização do ensino básico e formal, tendo a escola se organizado para ensinar de determinada forma, não indica que todos os alunos tenham acesso à educação da mesma maneira e potencial de sucesso nesse ambiente.

3 SOBRE A DIVISÃO SEXUAL DO CONHECIMENTO: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

As mulheres são maioria em todos os níveis de ensino no Brasil, mas isso não significa que a questão de gênero esteja sanada em nosso país nesse campo. Há desigualdades entre mulheres, há a reprodução de valores não igualitários por meio da educação e há a divisão sexual do conhecimento. Todas essas questões já haviam sido

observadas no texto da Plataforma de Pequim e continuam influenciando a subjetividade de meninas e de meninos.

Pesquisas qualitativas têm demonstrado como feminilidades e masculinidades são construídas e reforçadas na escola, o que dimensiona também talentos e interesses profissionais futuros. Em pesquisa na educação infantil, Bueno (2012) observou que boa parte das brincadeiras infantis e propostas lúdicas desenvolvidas na escola reforçam estereótipos de gênero. Não se tratam apenas de atividades propostas pela escola ou pelas professoras, mas da escola como espaço de construção coletiva e relacional do gênero. A autora entende o gênero como uma vivência que se produz na performance repetida, que é experimentada e reafirmada na relação com o outro; o feminino é construído em relação ao masculino e vice-versa.

Nas observações de Bueno (2012), uma diversidade de propostas do feminino e masculino é manejada por meninas e meninos nas relações entre eles e com os adultos. Contudo, as performances nas brincadeiras e atividades pareceram, para a autora, reforçar nas meninas determinada preocupação com a estética e com alguns objetos de consumo, além da importância atribuída ao cuidado e às atividades domésticas nas brincadeiras. Já nos meninos, a agressividade e o espírito competitivo e aventureiro seriam o mais performatizado.

O espaço da escola é bastante propício para o reforço e a construção de feminilidades e masculinidades, o que pode ser, inclusive, facilitado pela instituição escolar, assim como revolucionado por ela, como bem delineado no texto da Plataforma de Pequim. Outra questão importante ao pensar no gênero é como os desvios à identificação com algum dos gêneros binários, ou com uma sexualidade não heteronormativa é vastamente controlada na lógica escolar. É um espaço bastante fechado em termos das possibilidades de viver e performatizar o gênero e tem sido um dos “principais palcos de encenação de agressões” (Thürler e Soares, 2014, p. 56).

Essa performatividade padronizada de gênero, que se inicia muito cedo na escola, tem consequências nos interesses e nas buscas profissionais de mulheres e de homens. O gênero configura interesses, *talentos*, vocações. De acordo com Saavedra, Taveira e Silva (2010), as mulheres são menos representativas nas áreas de ciências, tecnologia e matemática, por exemplo, o que ocorre em países ocidentais com certa coincidência, independentemente da situação econômica. Baseando-se em teorias da

psicologia vocacional, sugerem que “o gênero circunscreve o leque de escolhas de ambos os sexos” (Saavedra, Taveira e Silva, 2010, p. 51). Afirmam que existem tanto constrangimentos iniciais, que estão diretamente conectados com a socialização infantil e com a tentativa de se adequar ao que é tido como apropriado a cada gênero, como constrangimentos de avanço na carreira que dificultam a continuidade das mulheres nessas áreas.

Esse quadro tem consequências evidentes nos cursos de ensino superior escolhidos por homens e mulheres brasileiras. Os dados trazidos aqui são do Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os dados anteriores a 2003 são de difícil categorização por gênero, por isso faremos a comparação da situação atual e de como estava há dez anos.

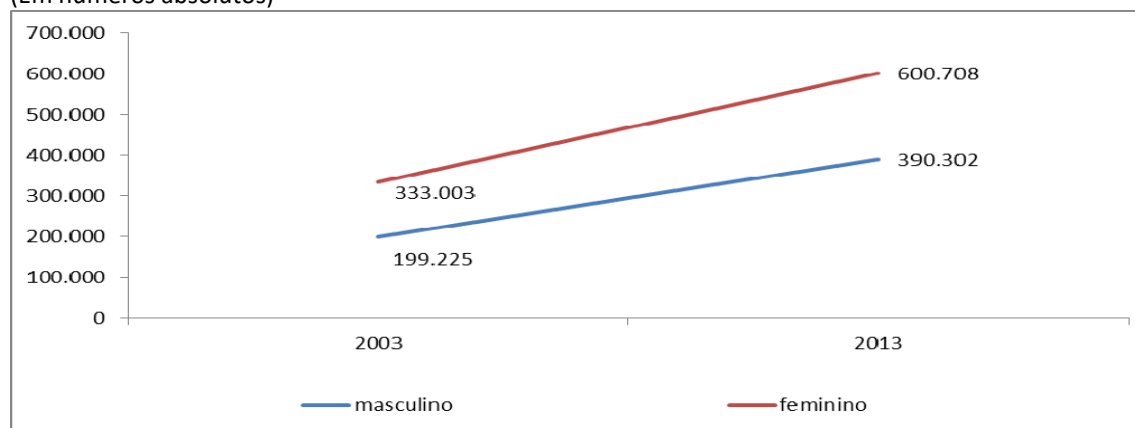
A situação do ensino superior mudou consideravelmente nos últimos dez anos. O número de concluintes do ensino superior quase dobrou, passando de 532.228, em 2003, para 991.010, em 2013. Desse montante, 600.708 eram mulheres, o que corresponde a 60,61% do total. Destaca-se que 86% delas estão alocadas em cursos de ciências sociais, negócios e direito, educação ou saúde, enquanto os homens apresentam uma variedade maior de concentração entre as grandes áreas.

As áreas com menor concentração de mulheres em comparação a homens são as de *ciências, matemática, computação e engenharia, produção, construção*, nas quais as mulheres representam em torno de 30% do contingente de formadas. A situação em 2013 era ainda pior que a de 2003, especialmente em ciências, matemática e computação. No início dos anos 2000, as mulheres eram pouco mais de 40% das formadas nessas áreas. A concentração genderificada em determinadas áreas parece ser uma continuidade das estruturas de gênero no cotidiano de homens e mulheres brasileiras, assim como apontado pela literatura.

GRÁFICO 13

Número de concluintes do ensino superior por sexo (2003 e 2013)

(Em números absolutos)



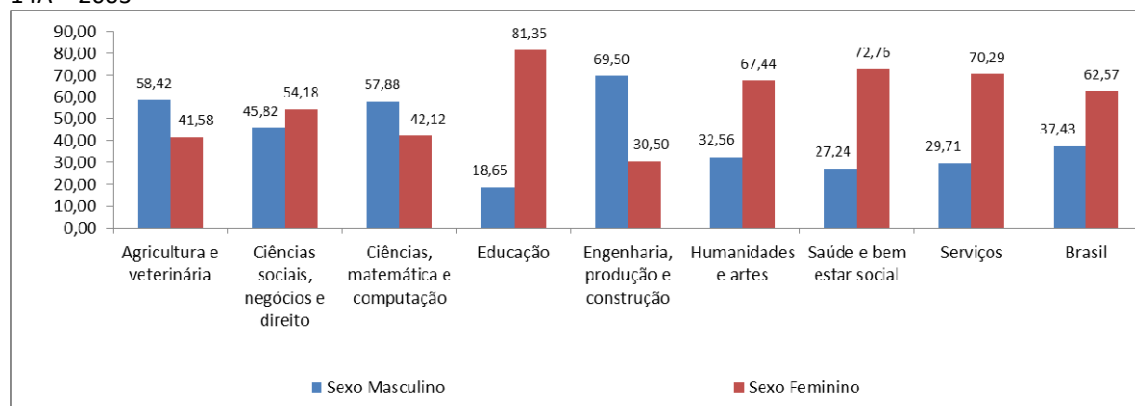
Fonte: Censo da Educação Superior/Inep/Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <<https://goo.gl/Qmf16r>>.

GRÁFICO 14

Distribuição de concluintes do ensino superior por sexo e áreas gerais (2003)

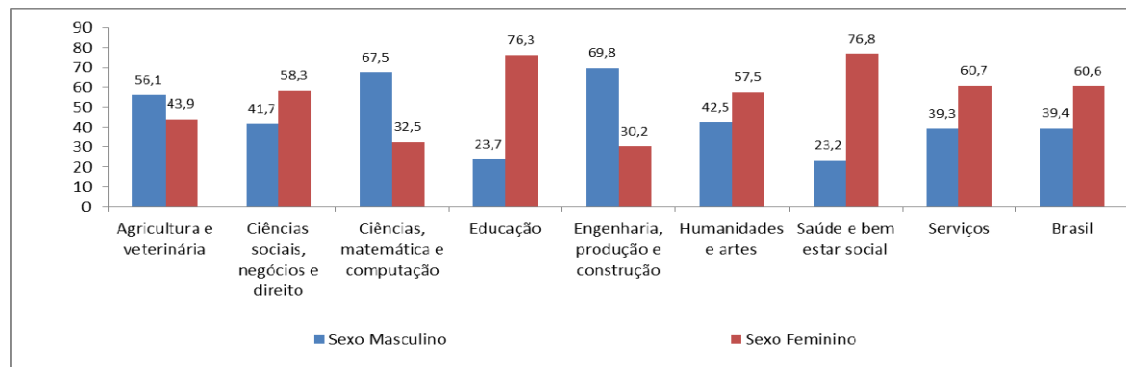
(Em %)

14A – 2003



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

14B – 2013



Fonte: Censo da Educação Superior/Inep/MEC. Disponível em: <<https://goo.gl/Qmf16r>>.

Ademais, mesmo as mulheres sendo maioria em todos os níveis de ensino, ou ao menos as mulheres brancas, o rendimento médio do trabalho principal por sexo ainda revela que a educação formal não é suficiente para colocá-las em pé de igualdade com homens no mercado de trabalho. Como pode ser observado no capítulo sobre economia dessa publicação, os homens continuam ganhando, em 2013, em média, R\$ 519,00 a mais que as mulheres,. Apesar de ser uma diferença ainda considerável, há que ressaltar que houve diminuição dessa disparidade: em 1995, a diferença era de R\$ 692,00. Esse quadro se repete e se intensifica em determinados setores de atividade, inclusive aqueles considerados mais igualitários, como o setor público, no qual os homens ganham, em média, R\$ 535,40 a mais que as mulheres.

Se pensarmos também na divisão racial das remunerações, o quadro se complexifica. Tanto mulheres quanto homens negros ganham menos que homens e mulheres brancas no serviço público. Isso pode indicar que tanto o componente de gênero tem importância como o racial. No caso de homens e mulheres brancas, dado o perfil educacional da população, no qual as mulheres brancas são as mais capacitadas, e já o eram em 1995, parece haver um preconceito de gênero associado à renda. No caso do componente racial, além do preconceito de gênero que também se direciona às mulheres negras, parece haver um componente outro, de ordem estrutural, que inclui tanto preconceito racial como uma dificuldade acumulada de acesso e obtenção de bons resultados na formação básica e superior.

Ou seja, o acesso à educação não acarreta necessariamente um acesso igualitário ao mercado de trabalho. Se, como defendido no texto da Plataforma de Pequim, as mulheres precisam acessar a educação para se igualar aos homens no mercado de trabalho, assim como para buscar e gozar de direitos fundamentais, a educação, por si só, parece ser apenas um ponto de partida para a busca por igualdade de renda e de circulação no mercado produtivo.

4 O ANALFABETISMO NO BRASIL

O número de pessoas analfabetas decaiu nos últimos anos no Brasil. Em 1995, 15.898.118 pessoas eram analfabetas, sendo que, deste montante, mais de 60% era composto por homens e mulheres negras (32,7% homens e 32,5% mulheres). As mulheres brancas representavam 19,6% da população analfabeta, ao passo que os

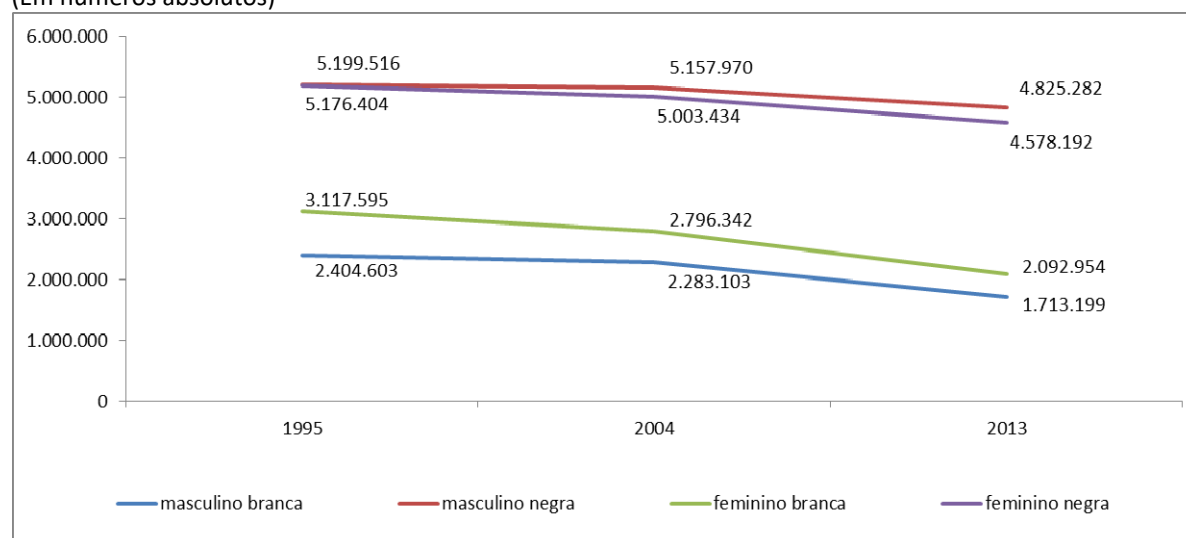
homens brancos representavam 15%. Destaca-se que o Nordeste possuía o maior número de analfabetos, ao todo 8.549.002. A grande maioria dos analfabetos nessa região eram negros e negras (78,1%).

Observando a evolução do cenário em 2013, houve uma redução do montante de analfabetos no Brasil, passando a somar 13.231.714 pessoas, sendo que 7.083.870 (53,53%) estavam no Nordeste e, entre elas, 78,5% são negras. Em 2013, as mulheres brancas passaram a representar 15,8% do total de analfabetos e os homens brancos 12,9%. A população negra continua representando a maioria dos analfabetos, sendo as mulheres negras 34,6% do total de analfabetos e os homens negros 36,6%.

GRÁFICO 15

Número de analfabetos no Brasil, por sexo e raça-cor (1995, 2004 e 2013)

(Em números absolutos)

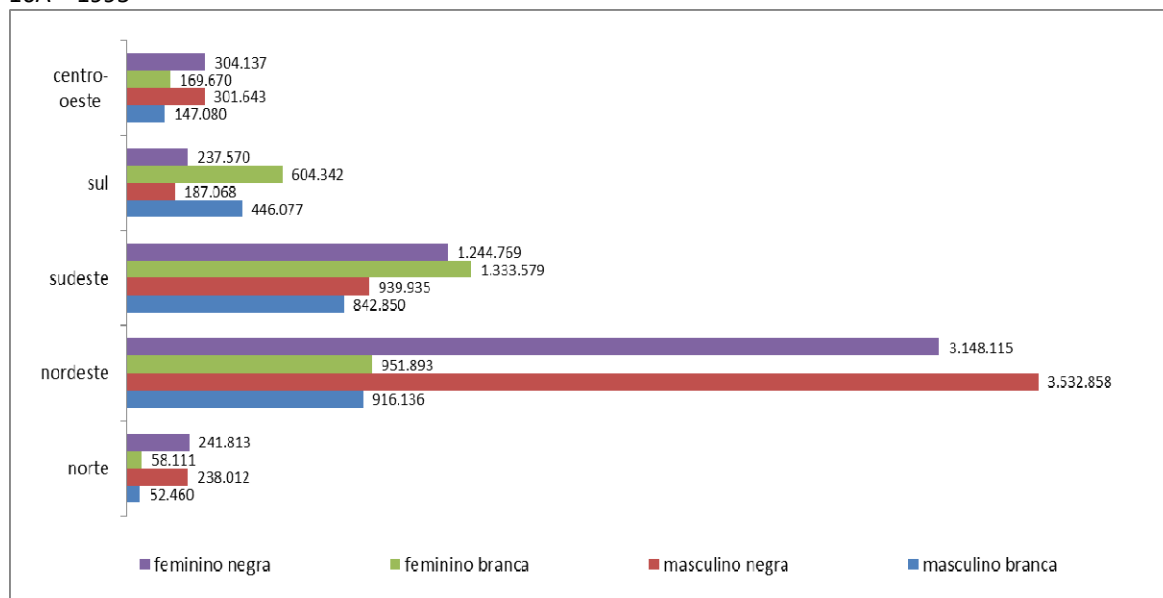


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 16

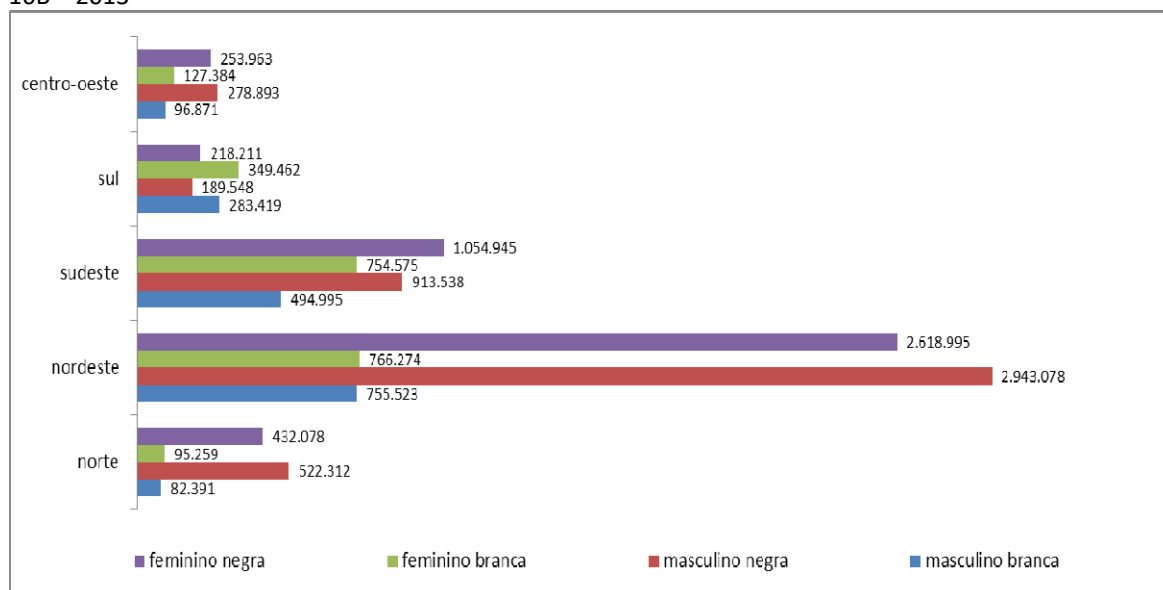
Número de analfabetos por grandes regiões, por sexo e raça-cor

16A – 1995



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

16B – 2013



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Outra forma de observar o fenômeno do analfabetismo é atentar para a taxa de analfabetos em cada categoria. Dessa forma, damos conta do aumento populacional nos últimos vinte anos e da dimensão que o montante de analfabetos representa em cada estrato e região. Destaca-se que, em vinte anos, a taxa de

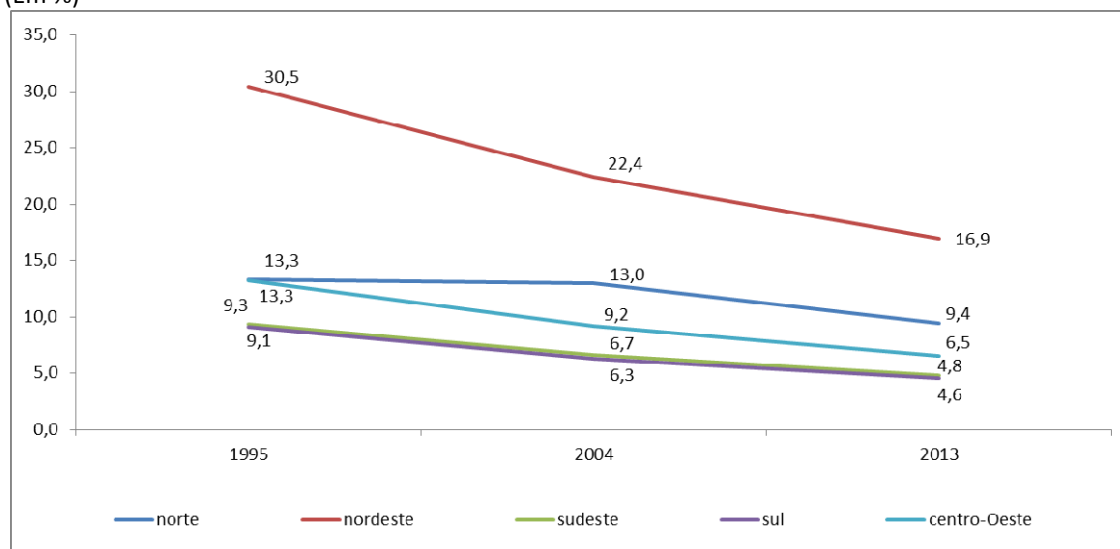
analfabetismo reduziu quase pela metade. Se, em 1995, 15,5% da população era analfabeta, em 2013, a taxa era de 8,7%. O maior decréscimo na população analfabeta se deu na região Centro-Oeste (13,3%, em 1995, e 7,8%, em 2013), seguido pelas regiões Sul (9,1%, em 1995, e 4,8%, em 2013) e Sudeste (9,3%, em 1995, e 4,8%, em 2013). O Nordeste teve um decréscimo da taxa levemente menor, e continua sendo a região com a maior taxa de analfabetismo do Brasil (30,5%, em 1995, e 16,9%, em 2013). A região Norte apresentou menor diminuição da taxa, que passou de 13,3% para 9,4%.

Em relação à taxa de analfabetismo dentro dos grupos de gênero e raça, em 1995 ela era levemente maior entre homens negros (23,8%), se comparada à das mulheres negras (23,1%); seguida pela de mulheres brancas (10,2%) e de homens brancos (8,8%). Em 2013, a taxa continua maior entre homens negros (12,1%) e mulheres negras (11%), mas a diferença aumentou em favor das mulheres negras. A taxa de mulheres brancas analfabetas (5,3%) se aproximou da taxa de homens brancos nessa situação (5%). Destaca-se que a maior diminuição nessa taxa se deu entre mulheres negras.

GRÁFICO 17

Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, segundo regiões (1995, 2004 e 2013)

(Em %)

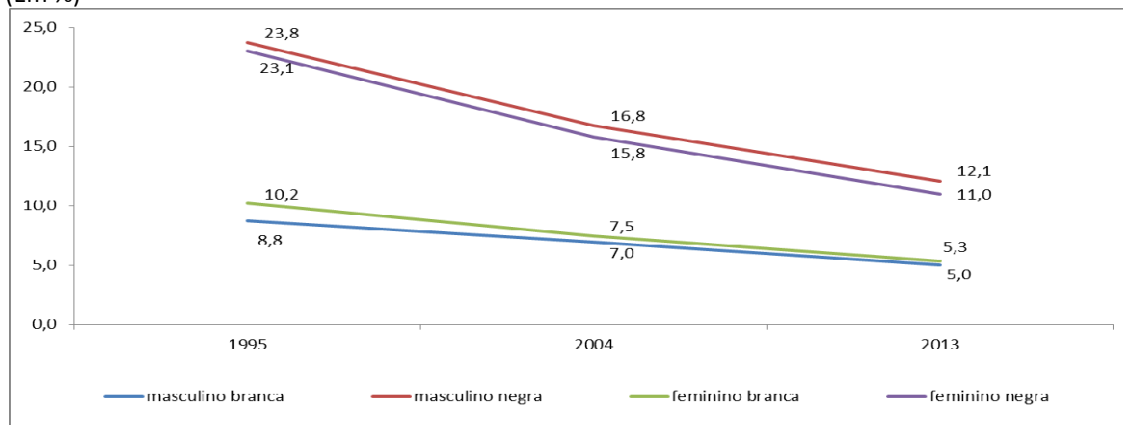


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 18

Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, segundo sexo e raça/cor (1995, 2004 e 2013)

(Em %)

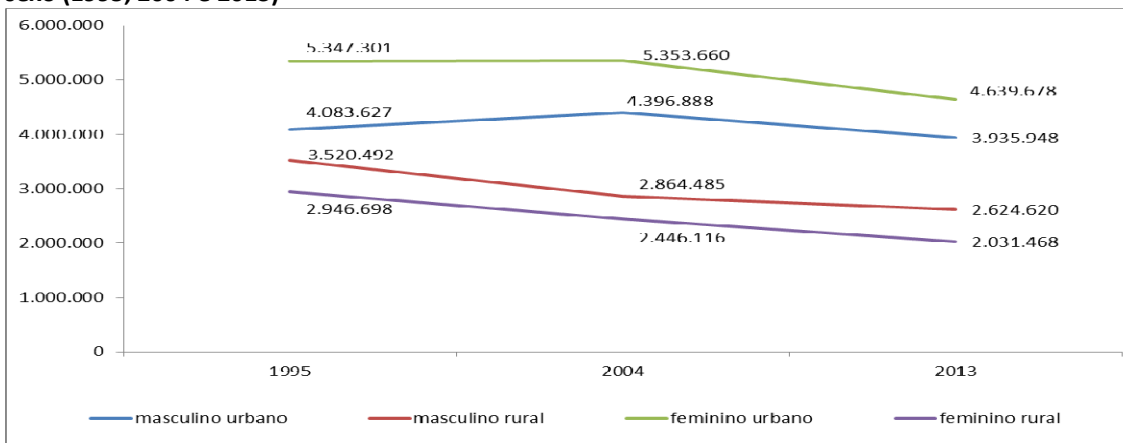


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Em números absolutos, o maior montante da população analfabeta continuava, em 2013, em área urbana: eram 8.575.626 pessoas, em comparação a 4.656.088 pessoas em área rural. Isso se dá, em parte, pelo fato da população de área urbana ser maior que a de área rural. Em termos do montante de população analfabeta por localização do domicílio, notamos que existe uma diferença entre a composição de gênero da população analfabeta pela área. No contexto rural, a maior parte da população analfabeta é formada por homens (56,36%), situação que se inverte no contexto urbano, no qual as mulheres são maioria entre analfabetos (54,1%), de acordo com dados de 2013.

GRÁFICO 19

Número de analfabetos na população de 15 anos ou mais de idade, segundo localização do domicílio e sexo (1995, 2004 e 2013)



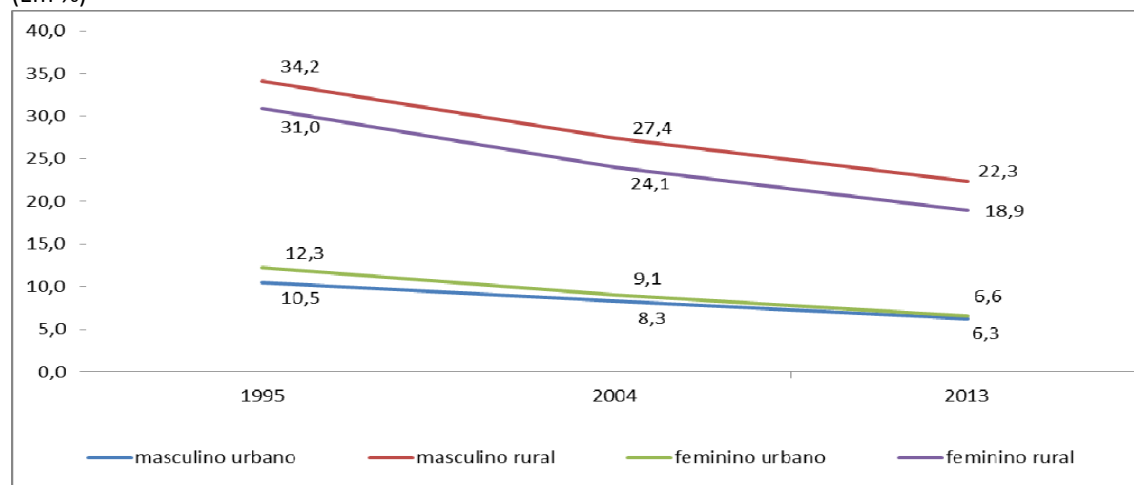
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Em termos de taxas, observamos que 22,3% dos homens e 18,9% das mulheres em contexto rural eram analfabetos em 2013. Na área urbana, 6,6% das mulheres e 6,3% dos homens eram analfabetas no mesmo ano. Destaca-se que, ao longo dos últimos vinte anos, as taxas de analfabetismo decaíram mais no contexto urbano que rural, especialmente entre mulheres, já que, em 1995, 12,3% delas eram analfabetas em área urbana e 31% em área rural. Entre os homens, 10,5% eram analfabetos em área urbana e 34,2% em área rural.

GRÁFICO 20

Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, segundo localização do domicílio e sexo (1995, 2004 e 2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

A taxa de analfabetismo da população varia consideravelmente em termos de faixa etária. Em 1995, as faixas etárias de 30 a 44 anos, 45 a 59 anos e 60 anos ou mais eram as que mais concentravam analfabetos, 11,9%, 23,2% e 38,7%, respectivamente. Esse quadro se mantinha em 2013, mas tais taxas diminuíram para 5,4%, 10,3% e 24,4%, respectivamente. As taxas decaíram mais em se tratando da população jovem, especialmente na faixa de 15 a 17 anos, na qual a taxa passou de 6,5% para 0,8%. Entre as faixas etárias de 10 a 14 anos, de 18 a 24 anos e de 25 a 29 anos, as taxas passaram de 9,9%; 7,4% e 9,3%, em 1995, para 1,7%; 1,5% e 2,3%, em 2013, respectivamente.

Não obstante os avanços observados na taxa de analfabetismo, especialmente de jovens, observamos ainda desigualdades persistentes entre os grupos de gênero e

raça. Em comparação aos homens brancos, mais que o dobro de homens negros são analfabetos; se compararmos mulheres, o dobro de mulheres negras são analfabetas.

A comparação entre mulheres e homens brancos destaca que aquelas já possuíam menores taxas de analfabetismo em 1995 entre a população jovem, o que continuava como realidade em 2013. Contudo, se tivermos em conta a população na faixa de etária de mais de 60 anos, esse quadro é invertido.

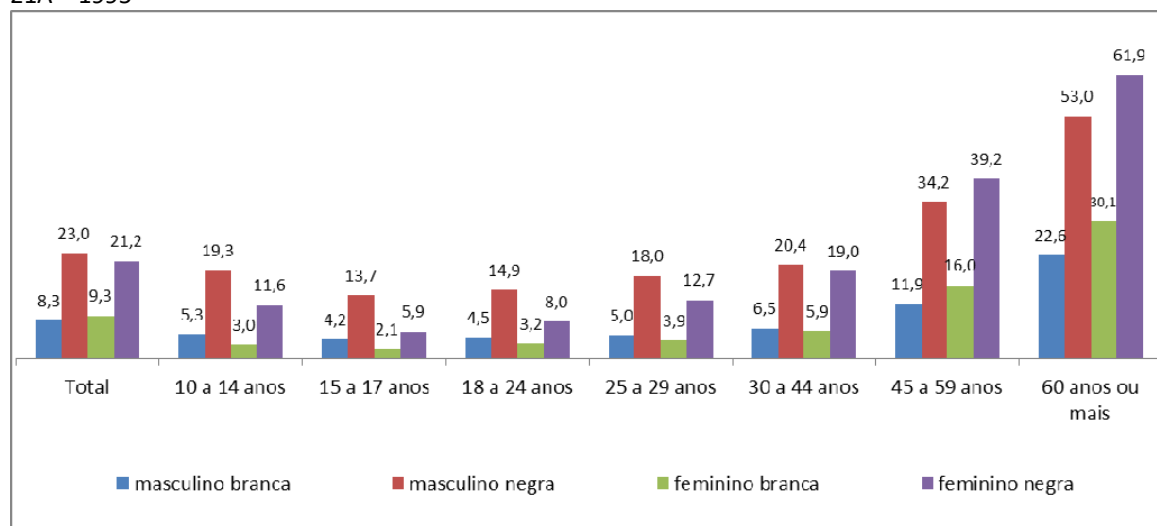
Entre homens e mulheres negras, as mulheres também apresentam menores taxas de analfabetismo, especialmente na população jovem, e, nesse caso, os números de 2013 são até mais próximos das mulheres e dos homens brancos, sendo que a queda nas taxas de analfabetismo das mulheres negras jovens foram as maiores encontradas. Mas as mulheres negras de mais de 30 anos de idade encontram-se ainda em clara desvantagem – as taxas em 2013 foram de 6,1% para 30 a 44 anos; 14,3% de 45 a 59 anos; e 36,2% de 60 anos ou mais. Os homens negros possuíam a maior taxa de analfabetismo em 1995 e continuam apresentando taxas bastante elevadas, apesar dos claros avanços. Destacam-se taxas de analfabetismo de 4,6% entre 25 e 29 anos; e de 3% entre 10 e 14 anos.

GRÁFICO 21

Taxa de analfabetismo por faixa etária, segundo sexo e raça/cor

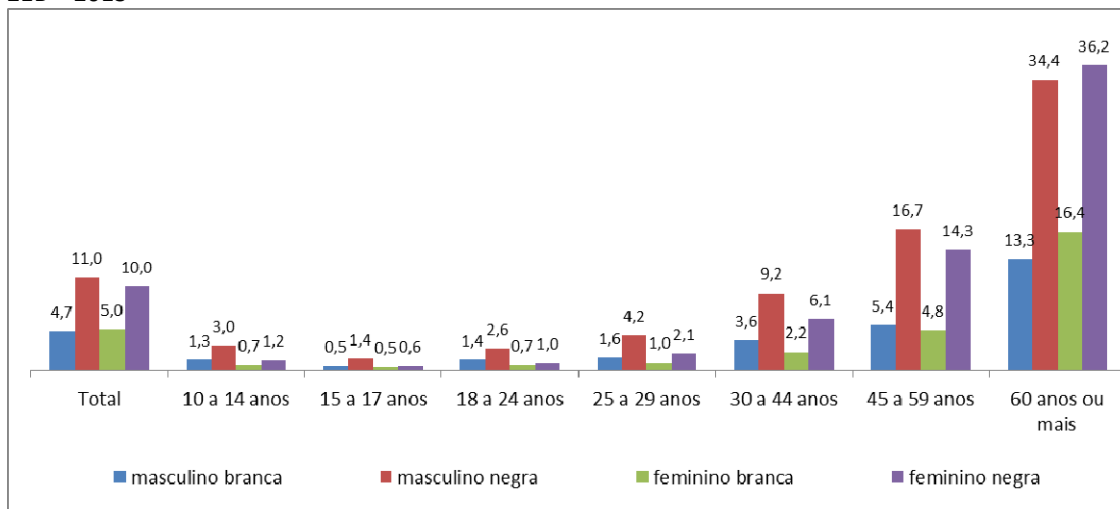
(Em %)

21A – 1995



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

21B – 2013



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

O Estado brasileiro conseguiu diminuir para números próximos a *zero* as taxas de analfabetos entre adolescentes e jovens. Contudo, o problema persiste no caso das mulheres idosas, especialmente as negras. Nesse sentido, existe um fator geracional que deixa mais vulneráveis as mulheres de determinada faixa etária que viveram em uma época de maior desigualdade no acesso à educação e para as quais existem menos políticas de correção dessa desigualdade.

A diferença racial é um fator importante na taxa de analfabetismo, assim como a região do país. O Brasil é um país continental, que agrega condições diversas de acesso à educação em termos quantitativos, mas especialmente qualitativos. A educação fundamental, responsável principal pela alfabetização, é de competência administrativa dos municípios. Dadas as diferenças significativas de orçamento e de estratégias de gestão, a educação oferecida é muito variada e acaba por tornar ainda mais vulneráveis pessoas que moram em municípios pequenos e ou sem muitos recursos.

5 O GÊNERO NA ESCOLA E NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

De acordo com Teresa de Lauretis (1994, p. 208), o gênero é “produto e processo de um certo número de ‘tecnologias sociais’ e de discursos, epistemologias e práticas sociais institucionalizadas, bem como de práticas da vida cotidiana”. A escola é um dos mais importantes espaços nos quais determinados conjuntos de habilidades de gênero são apreendidas e formuladas no contato com adultos e outras crianças. Como

já mencionado, o texto da Plataforma de Pequim chama atenção para como a educação pode revolucionar as hierarquias de gênero, ao mesmo tempo em que pode reforçá-las.

A educação de meninas no Brasil, como em muitos outros lugares do mundo, se inicia a partir de uma proposta que reifica determinadas *habilidades naturais femininas*. No século XIX, boa parte da educação de meninas se dedicava a ensiná-las como serem boas em atividades tidas como de sua alçada social, que se vinculavam quase exclusivamente ao cuidado doméstico (Muniz, 2000). Apesar das evidentes mudanças nas ofertas de conteúdos para meninos e meninas, não é prudente ignorar o ranço dessa proposta adotada pela escola brasileira de trabalhar no sentido da manutenção de hierarquias sociais de gêneros.

Parte do movimento feminista viu na escola uma possibilidade de revolucionar hierarquias de gênero, o que exigia uma ampla revisão dos livros didáticos, para que estes não reproduzissem estereótipos de feminilidade que reificassem posicionamentos sociais das mulheres (Rosenberg, Moura e Silva, 2009). Contudo, o gênero entra nas políticas de educação de forma bastante tímida, especialmente pelo difícil debate ideológico com setores reacionários da sociedade e que detêm poder político para barrar esse processo.

De acordo com Vianna e Unbehaum (2004), as formulações legislativas acerca da educação brasileira tiveram grandes avanços nas últimas décadas, especialmente representados por três documentos: a Constituição Federal; a LDB/1996; e o Plano Nacional de Educação (PNE)/2001.

A inclusão, na LDB, da educação infantil como obrigatória e de dever do Estado se constituiu como um definitivo avanço para mulheres com filhos, já que estabeleceu alguma divisão das tarefas com famílias (em especial, mulheres) no que tange ao cuidado e à formação das crianças e, além disso, abarcou o entendimento de que a educação é mais ampla que o simples processo de obtenção de conhecimentos curriculares.

Contudo, no que tange ao gênero, o debate sempre foi repleto de disputas ideológicas e atravessamentos políticos, e o PNE é um bom exemplo desse processo. Tal instrumento tem como função determinar diretrizes, metas e estratégias para a política educacional por dez anos. No processo que gerou o PNE de 2001, e que foi

analisado por Vianna e Unbehaum (2004), houve um amplo debate com a sociedade civil que resultou no desenvolvimento de uma proposta aprovada pela Câmara dos Deputados, a qual incluía em seu texto a busca por dar conta das diversidades étnicas, raciais e de gênero. Contudo, a União não aprovou essa proposta e retirou do PNE qualquer menção às diversidades.

O novo PNE, de 2014, sofreu uma mutilação parecida em termos do debate de gênero, apesar de os atores desse episódio serem distintos daqueles de dez anos atrás. A proposta de texto inicial, formulada por especialistas da área, propunha a superação das desigualdades educacionais “com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual”. Contudo, integrantes da bancada religiosa fundamentalista do Congresso Nacional se posicionaram contrários a essa proposta, acusando o texto de promover determinada *ideologia de gênero* contrária à cultura brasileira e aos padrões *naturais* de composição das famílias e relações sexuais e afetivas. Eles se referiam especialmente ao debate sobre as possibilidades diversas de viver os gêneros e as orientações sexuais. Esse grupo conseguiu retirar o trecho destacado e substituí-lo pela genérica diretriz: “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (Brasil, 2014, art. 2º, inciso III).

O PNE foi levado a debate em estados e municípios, os quais poderiam discutir especificidades de suas propostas que não fossem contrárias à perspectiva federal. Vários estados optaram por retirar menções a gênero, raça, etnia e orientação sexual. Alguns, contudo, optaram por manter tal menção – o que gerou desconforto dos legisladores nacionais. Em termos municipais, houve casos de leis formuladas especificamente com o objetivo de proibir a *ideologia de gênero* nas escolas, ou seja, mais que não mencionar e promover, se posicionaram no intuito de proibir qualquer debate sobre gênero e orientação sexual.

Recentemente, está sendo debatida uma proposta de Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Hoje, as bases curriculares da educação básica são de responsabilidade de cada um dos estados, o que pode apresentar vantagens em termos das territorialidades, mas também limitam a discussão sobre quais seriam as habilidades e perspectivas curriculares adequadas para o país, como um todo.

A proposta, além de articular várias perspectivas territoriais, foi lançada ao público em sua versão preliminar na expectativa de dar voz à sociedade civil e adequar melhor a escola às novas vivências com conteúdos e tecnologias sociais. O respeito e não discriminação contra raça, etnia e gênero são uma das diretrizes desse documento e tais conteúdos são previstos em algumas disciplinas. O projeto ainda será apresentado ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e deve ter uma tramitação política considerável para sua aprovação.

O potencial das formulações e reformulações do gênero na escola parece consenso entre aqueles que pretendem discutir e combater hierarquias e discriminações de gênero e orientação sexual e aqueles que têm o objetivo de manter tais hierarquias, trabalhando no sentido de proteger o que chamam de *configuração natural* do gênero. A renovada força da bancada religiosa fundamentalista e a configuração atual do Congresso Nacional e das muitas câmaras legislativas têm barrado o debate em vários níveis. E, nesse sentido, apesar dos avanços de acesso observados nas últimas décadas, a disputa ideológica que envolve superar as desigualdades de gênero tendo a escola como aliada continua e, atualmente, tem recrudescido em vários contextos, tanto nacionalmente, como nos estados e municípios.

6 CONCLUSÕES

De maneira geral, a situação das mulheres em termos de acesso à educação básica e superior melhorou consideravelmente. Ainda, para mulheres, um dos avanços mais importantes no aumento da cobertura escolar foi a escolarização de crianças entre 0 e 6 anos de idade, o que indica uma perspectiva de divisão de tarefas de cuidado da infância entre família e Estado.

O crescimento da taxa de escolarização também pode ser observado para outras faixas etárias, contudo, ainda existe uma grande diferenciação em termos de gênero e raça. Analisando a taxa líquida de escolarização, sabemos que a porcentagem de meninos negros em idade escolar e que estão frequentando a escola é a menor – era em 1995 e continua sendo. Apesar dessa desigualdade de acesso ter diminuído bastante no ensino fundamental, ela se mantém e, ainda, se agrava, no ensino médio e superior.

Os meninos negros são também os que mais apresentam distorção entre sua idade e a série que deveriam estar cursando, o que se agrava ao aumentar o nível de escolarização. É frequente que a discussão sobre fracasso escolar e baixa escolarização se associe à perspectiva de que as masculinidades estão falhando no sistema escolar, e, em algumas raras propostas explicativas, especificando-se que se trata de meninos negros. Contudo, pouco se tem debatido o fato de que as meninas negras são menos escolarizadas, fracassam mais e possuem maiores taxas de analfabetismo que homens brancos.

Ou seja, o acesso e a permanência na escola é atravessado por questões raciais, afetando tanto masculinidades como feminilidades. Ademais, como pesquisas qualitativas demonstram, racismos e preconceitos de gênero associados ao racismo são formulados, reificados e produzidos na escola, o acesso em si não garante permanência e a permanência não garante aprendizado igualitário. Mais ainda, as subjetividades de meninas e meninos negros que são construídas dentro da escola são forjadas pelo racismo institucional e pela produção de fracassos. Em algum sentido, constroem-se subjetividades que acreditam que fracassaram ao não se adaptarem à lógica escolar.

Se a média de anos de estudo aumentou no Brasil e a disparidade entre as regiões diminuiu, ainda é verdade que essa disparidade é muito alta, sendo consideravelmente maior na região Nordeste. Ademais, essa região concentra o maior número de analfabetos, especialmente negros e negras. É ainda um desafio dar conta de acessos em um país continental como o Brasil.

Apesar de ser realidade que a população brasileira e as mulheres brasileiras estão mais escolarizadas que há vinte anos, a porcentagem da população que possui nível superior ainda é baixa. E, se as mulheres brancas estão mais representadas também no ensino superior e possuem mais anos de estudo que os homens brancos, elas continuam sub-representadas nas áreas de ciência e tecnologia e sobre-representadas nas áreas de educação e saúde, quadro que só se agravou nas duas últimas décadas. Ademais, a maior escolarização não se reverteu em rendimentos igualitários no mercado de trabalho. A aposta no acesso igualitário à educação não foi suficiente para reverter hierarquias simbólicas de gênero.

Em meio a esse cenário que deixa óbvias as hierarquias que são produzidas e reproduzidas na escola, incutir o combate à discriminação e a possibilidade de produção de subjetividades outras em termos de gênero e raça na lógica da escola é um desafio em curso. Esse objetivo tem sido freado pela força política de grupos tradicionais e fundamentalistas, os quais influenciaram para que diretrizes específicas de redução das desigualdades e combate à discriminação de gênero e raça fossem suprimidas dos planos nacionais de educação das últimas duas décadas.

Em suma, em meio a avanços concretos que podem ser observados em números e cobertura crescente da escolarização, especialmente de crianças e adolescentes, a escola continua reificando hierarquias. Ademais, o acesso à escolarização superior ainda é raro entre a população, e as mulheres continuam menos presentes nas áreas de ciência e tecnologia. A situação mudou, mas ainda exige investimentos para a busca de uma educação igualitária para mulheres e homens de diferentes regiões, raças e etnias.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M.; CUNHA, A. L.; CALAF, P. P. **Revelando tramas, descobrindo segredos: violência e convivência nas escolas**. Brasília: Ritla; SEEDF, 2009.

ARRIAGADA, I. Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina. *In*: ARRIAGADA, I.; ARANDA, V. (Comps.). **Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces**. *In*: CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Seminarios y Conferencias nº 42**. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2004.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/rUDAuz>>.

BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRITO, R. S. Intrincada trama de masculinidades e feminilidades: fracasso escolar de meninos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, jan./abr. 2006.

BUENO, M. E. **Girando entre princesas: performances e contornos de gênero em uma etnografia com crianças**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARVALHO, M. P. Sucesso e fracasso escolar: uma questão de gênero. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 185-193, jan./jun. 2003.

FAN, X.; CHEN, M. Parental involvement and students' academic achievement: a meta-analysis. **Educational Psychology Review**, v. 13, n. 1, 2001.

HASENBALG, C. A.; SILVA, N. V. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 73, p. 5-12, maio 1990.

LAURETIS, T. A tecnologia de gênero. *In*: HOLLANDA, H. B. (Org.) **Tendências e impasses: o feminino como crítica da cultura**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

MUNIZ, D. C. G. Meninas e meninos na escola: a modelagem das diferenças. **Textos de história**, v. 8, n. ½, 2000.

PATTO, M. H. S. O fracasso escolar como objeto de estudo: anotações sobre as características de um discurso. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 65, p. 72-77, maio 1988.

ROSEMBERG, F.; MOURA, N. C.; SILVA, P. V. B. Combate ao sexismo em livros didáticos: construção da agenda e sua crítica. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 137, p. 489-519, maio/ago. 2009.

SAAVEDRA, L.; TAVEIRA, M. C.; SILVA, A. D. A subrepresentatividade das mulheres em áreas tipicamente masculinas: factores explicativos e pistas para a intervenção. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, v. 11, n. 1, p. 49-59, jan.-jun., 2010.

SUNKEL, G. El papel de la familia en la protección social en la América Latina. **Políticas Sociales**, Chile, Cepal, n. 120, abril 2006.

THÜRLER, D.; SOARES, M. R. Pedagogias do corpo, do gênero e do sexo: aprendendo a ser menino e menina. **Momento**, v. 23, n. 2, p. 55-72, jul./dez. 2014.

VIANNA, C. P.; UNBEHAUM, S. O gênero nas políticas públicas de educação no Brasil: 1988-2002. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004.

PEQUIM +20: SAÚDE DAS MULHERES¹

Nina Madsen²

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, iremos nos debruçar sobre a situação da saúde das mulheres no Brasil no período de 1995 a 2015. O objetivo é apresentar, sob o pano de fundo da Plataforma de Ação de Pequim (1995), um panorama da saúde das mulheres no país a partir de conjuntos selecionados de indicadores.

Trabalharemos, prioritariamente, com o conjunto de indicadores produzido pelo *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* (Ipea, 2014) a partir dos dados das Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNADs) de 1995 a 2014, em particular dos Suplementos de Saúde (1998, 2003 e 2008), mas também recorreremos às seguintes fontes:

- 1) Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2013.
- 2) Pesquisa Nacional em Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS), realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e pelo Ministério da Saúde (MS) em 1986, 1996 e 2006.
- 3) Estudo *Nascer no Brasil: inquérito nacional sobre parto e nascimento*, realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) entre fevereiro de 2011 e outubro de 2012.
- 4) Pesquisa Nacional de Aborto, realizada em 2010 pela pesquisadora Débora Diniz, do Anis – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero, e pelo pesquisador Marcelo Medeiros, da Universidade de Brasília.
- 5) *Mapa da Violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil*. Estudo elaborado pelo pesquisador Julio Jacobo Weiselfisz.

¹ Agradeço a Ana Laura Lobato e a Marcela Torres Rezende (Ipea) pela leitura atenta e pelas preciosas colaborações ao texto.

² Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília e sócia do CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria.

Na tentativa de manter o diálogo com o eixo de saúde da Plataforma de Ação de Pequim, organizamos o texto em duas grandes seções: *i)* determinantes sociais da saúde da mulher; e *ii)* saúde da mulher. Na primeira seção, nos debruçamos sobre um conjunto de seis determinantes sociais da saúde selecionados a partir da leitura da Plataforma. São eles: o racismo; a violência; a pobreza; o trabalho; a saúde ocupacional das mulheres e o uso do tempo; e as condições básicas de habitação. Na seção seguinte, analisamos dados sobre a situação da saúde das mulheres brasileiras a partir de cinco subtemas: doenças selecionadas; saúde sexual e saúde reprodutiva; saúde materna; aborto; e HIV/Aids.

A abordagem escolhida para analisar a saúde das mulheres a partir da Plataforma de Ação de Pequim buscou destacar e dar espaço à análise dos determinantes sociais da saúde das mulheres. Consideramos que a melhoria ou a piora dos indicadores de saúde das mulheres estão associadas, de forma inescapável, às suas condições de vida.

Para que se avance em relação à saúde das mulheres, é fundamental, portanto, que se avance também, de maneira articulada e concomitante, na oferta de políticas integrais e intersetoriais e no enfrentamento de todo o conjunto de desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça que atingem as mulheres brasileiras e que afetam, de modo decisivo, a sua saúde.

2 A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA POLÍTICA E DE POLÍTICAS DE SAÚDE PARA AS MULHERES

A reflexão e a ação sobre a saúde das mulheres é um eixo central da atuação do movimento feminista no Brasil desde a década de 1970 (Costa, 2009). Sua articulação com o movimento sanitário, nos anos 1980, contribuiu para a construção de uma agenda de políticas públicas capazes de reposicionar a abordagem sobre a saúde das mulheres no país.

É nesse contexto que se dá a formulação da Política Integral de Atenção à Saúde da Mulher (PAISM), ainda em 1983. Além de marco fundamental para a luta pela saúde das mulheres, a PAISM é também um marco para o processo de elaboração de políticas públicas com participação social e a partir de uma perspectiva de construção da igualdade entre homens e mulheres no país. É, portanto, insumo

fundamental para a construção, pelos movimentos brasileiros, da plataforma de saúde das mulheres que desembocou no eixo de saúde da Plataforma de Ação de Pequim, mais de dez anos depois.

O documento define cinco grandes objetivos estratégicos a partir dos quais são recomendadas ações ao Estado, aos governos, à sociedade civil e aos organismos internacionais, conforme listado a seguir.

- 1) Promover o acesso da mulher, durante toda sua vida, a serviços de atendimento à saúde, à informação e a serviços conexos adequados, de baixo custo e boa qualidade.
- 2) Fortalecer programas de prevenção que promovam a saúde da mulher.
- 3) Tomar iniciativas que, levando em conta o gênero, façam face às enfermidades sexualmente transmissíveis (HIV/Aids) e outras questões de saúde sexual e reprodutiva.
- 4) Promover a pesquisa e difundir informações sobre a saúde da mulher.
- 5) Aumentar os recursos para o desenvolvimento da saúde das mulheres e acompanhar sua aplicação.

As conquistas institucionais e políticas que essas mobilizações e compromissos anunciavam foram, em parte, concretizadas. Avançou-se. A contínua atuação dos movimentos feministas e de mulheres no campo da saúde alcançou a construção da PAISM; a criação da Área Técnica de Saúde da Mulher no MS; a reformulação da PAISM, em 2004, transformada em Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM); e a construção e posterior acompanhamento da implementação do do terceiro capítulo do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) – *Saúde Integral das Mulheres, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos*.

O orçamento para a saúde das mulheres foi também uma conquista desse período. Conforme destacado em análise do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) (2012), em 1995, quando a organização começou a monitorar o orçamento público para as políticas de saúde das mulheres, não havia quota do orçamento destinada especificamente para isso.

O CFEMEA identificou, para o período de 1995 a 1999, seis projetos ou atividades do orçamento do MS que contemplavam – de maneira indireta ou como

subatividade específica – a PAISM. Nesse período, o montante destinado à saúde das mulheres oscilava entre zero e R\$ 8 milhões por ano.

No período de 2000 a 2003, criou-se um programa específico para a saúde da mulher, e a alocação de recursos se tornou mais constante, com uma variação anual entre R\$ 10 e R\$ 20 milhões, conforme destaca o CFEMEA (2012, p. 6). Para o ciclo orçamentário de 2004 a 2007, os movimentos feministas e de mulheres conseguiram a incorporação do PAISM ao orçamento. No entanto, em 2005, ele foi transformado em ação orçamentária, tendo se mantido assim entre 2008 e 2011. Nesse último período da análise da organização, o volume orçamentário autorizado para a saúde da mulher variou entre R\$ 7,2 e R\$ 12,7 milhões – patamar inferior ao observado entre 2000 e 2003.

No plano internacional, após a ampliação das agendas sociais alcançada no período posterior ao ciclo de conferências sociais da ONU na década de 1990, observou-se a tendência dos organismos multilaterais – e obviamente, também dos Estados e governos – de reduzir a mínimos denominadores comuns o conjunto de demandas sistematizadas e compromissos assumidos, inclusive no campo da saúde das mulheres.

Foi assim que, em 2005, com a criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), o eixo de saúde da Plataforma de Ação de Pequim viu-se em grande medida transformado em um compromisso global com a redução dos índices de mortalidade materna. O processo não apenas reduziu sobremaneira o conjunto inicial registrado na Plataforma de Ação, como também renovou, oficializou e globalizou uma visão instrumental da mulher como mãe e como porta de acesso para a família e, em última instância, para as crianças. Trabalhar pela saúde e pela educação das mulheres passou a ser uma estratégia de redução de pobreza e impactos ambientais, e de aumento da escolarização e de melhoria na saúde das crianças.

Nesse contexto, as desigualdades de gênero, raça e classe – estruturantes da sociedade brasileira – mantiveram-se como fortes determinantes da vida das mulheres. Ser mulher, ser negra e ser pobre no Brasil eram, e ainda são, condições fortemente associadas às possibilidades e impossibilidades do cuidado com a saúde e do acesso à mesma no país. Desde o desenho das políticas, passando pela

possibilidade real de acessar médicos, postos de saúde e hospitais, até a qualidade do atendimento recebido pelas mulheres que procuram o sistema de saúde.

3 DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE DA MULHER

Já existe consenso sobre a importância dos determinantes sociais na avaliação e no desenho e implementação de políticas que garantam o direito à saúde. A Declaração Política do Rio sobre Determinantes Sociais da Saúde, de 21 de outubro de 2011, em seu parágrafo 6, assim define os determinantes sociais da saúde:

as iniquidades em saúde são causadas pelas condições sociais em que as pessoas nascem, crescem, vivem, trabalham e envelhecem, as quais recebem a denominação de determinantes sociais da saúde. Esses determinantes incluem as experiências do indivíduo em seus primeiros anos de vida, educação, situação econômica, emprego e trabalho decente, habitação e meio ambiente, além de sistemas eficientes para a prevenção e o tratamento de doenças.

O documento destaca cinco áreas como fundamentais para a ação sobre esses determinantes. São elas:

i) adotar uma melhor governança no campo da saúde e do desenvolvimento; ii) promover a participação na formulação e implementação de políticas; iii) continuar reorientando o setor da saúde para a redução das iniquidades em saúde; iv) fortalecer a governança e a colaboração global; e v) monitorar os avanços e ampliar a prestação de contas.

Conforme destacado por Buss e Pelegrini Filho (2007, p. 80), alcançou-se, ainda no século XIX, a compreensão de que a saúde de uma determinada população depende não apenas do seu acesso a médicos, hospitais e medicamentos, mas também de um conjunto de fatores sociais que garantam qualidade de vida em diferentes níveis. Os autores destacam, no entanto, que:

apesar da preponderância do enfoque médico biológico na conformação inicial da saúde pública como campo científico,

em detrimento dos enfoques sociopolíticos e ambientais, observa-se, ao longo do século XX, uma permanente tensão entre essas diversas abordagens. (...). Na década de 1980, o predomínio do enfoque da saúde como um bem privado desloca novamente o pêndulo para uma concepção centrada na assistência médica individual, a qual, na década seguinte, com o debate sobre as Metas do Milênio, novamente dá lugar a uma ênfase nos determinantes sociais, que se afirma com a criação da Comissão sobre os Determinantes Sociais da Saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2005.

Acompanha esse movimento o entendimento de que são as desigualdades sociais, em suas múltiplas dimensões, as principais desencadeadoras da baixa qualidade da saúde. As desigualdades de gênero, bem como as raciais, são, nesse sentido, determinantes sociais estruturais na definição da qualidade da saúde da população brasileira. Na Declaração Política do Rio Sobre Determinantes Sociais da Saúde (2011), os Estados assumem, entre outros compromissos, “dar atenção especial a questões de gênero, assim como ao desenvolvimento na primeira infância, em políticas públicas e nos serviços sociais e de saúde”.

A Plataforma de Ação de Pequim incorpora essa compreensão, destacando, em seu parágrafo 89, que “a saúde não é só a ausência de enfermidade ou moléstia, mas sim um estado de pleno bem-estar físico, mental e social. A saúde da mulher inclui o seu bem-estar: emocional, social e físico; contribuem para determinar sua saúde tanto fatores biológicos quanto o contexto social, político e econômico em que vive”. E, em seu parágrafo 92, afirma ainda que “A incidência da pobreza e da dependência econômica da mulher, sua experiência com a violência, as atitudes negativas para com mulheres e meninas, a discriminação racial e outras formas de discriminação, o controle limitado que muitas mulheres exercem sobre sua vida sexual e reprodutiva, e sua falta de influência na tomada de decisões são realidades sociais que têm efeitos prejudiciais sobre sua saúde”.

Abordamos, nas subseções abaixo, alguns dos principais determinantes sociais da saúde das mulheres no Brasil. O conjunto aqui selecionado busca refletir, ao menos

em parte, o conteúdo da Plataforma de Ação de Pequim e a luta histórica dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil pelo direito à saúde.

3.1 RACISMO COMO DETERMINANTE SOCIAL DA SAÚDE

O impacto do racismo na saúde da população negra, e das mulheres negras em particular, vem sendo denunciado pelo movimento negro e pelo movimento de mulheres negras há bastante tempo no Brasil. A inserção do quesito raça/cor nas pesquisas populacionais sobre saúde e nos registros administrativos, bem como a desagregação de indicadores por raça/cor, permite demonstrar o impacto das desigualdades raciais na saúde da população negra no Brasil, conforme será possível observar ao longo do texto.

Importa aqui destacar o racismo como uma dimensão estruturante das desigualdades sociais no país e, em particular, no campo da saúde. Os mecanismos e dispositivos a partir dos quais o racismo opera produzem obstáculos a: elaboração e implementação de políticas; atendimento e acesso aos serviços de saúde; possibilidade e qualidade do acesso à informação sobre saúde para a população negra; e produção, divulgação e utilização de dados sobre saúde desagregados por raça/cor.

Batista, Monteiro e Medeiros (2013, p. 682), dialogando com Werneck (2005), afirmam que:

o racismo é um fenômeno ideológico, um importante fator de violação de direitos e de produção de iniquidades, especialmente no campo da saúde. O racismo tem relação com as condições em que a pessoa nasce, com sua trajetória familiar e individual, condições de vida e moradia, condições de trabalho, emprego, renda e de acesso à informação e aos bens e serviços. O racismo também é visível na qualidade do cuidado e assistência prestada, nos perfis e estimativa de mortalidade infantil, nos sofrimentos evitáveis ou mortes precoces, nas taxas de mortalidade da população adulta e nos perfis, indicadores e coeficientes de mortalidade materna.

No Brasil, o racismo se associa ao sexismo e às desigualdades de classe na produção de vulnerabilidades sociais e reiterados processos de discriminação e violação de direitos de parcelas específicas da população. Os avanços no sentido da superação dos efeitos do racismo sobre a população negra – em particular sobre as mulheres negras no Brasil – é reconhecido e observável nos dados que serão apresentados no decorrer deste artigo.

No entanto, os dados também indicam que a superação das desigualdades raciais no Brasil parece ter alcançado um limite que apenas poderá ser ultrapassado com novas abordagens e novos investimentos – de todo o tipo – em políticas e ações de enfrentamento das desigualdades raciais e do racismo na saúde e em todos os demais campos dos direitos sociais no país.

Considerada a intersecção entre desigualdades raciais e desigualdades socioeconômicas observada no Brasil, observa-se que a ênfase dada pelo governo brasileiro na última década à superação da pobreza no país atingiu, de maneira substantiva, a população de mulheres negras. No entanto, foram também substantivas as lacunas na construção de uma abordagem que priorizasse o enfrentamento concomitante do racismo e do sexismo, de modo a produzir maior impacto na superação das desigualdades que esses mecanismos articulados produzem.

Vale destacar que, em maio de 2006, em reconhecimento às demandas e às denúncias do movimento negro, o governo federal lançou a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN). O documento define diretrizes e objetivos para o governo visando à promoção e à garantia do direito à saúde para a população negra no país. Isto se constituiu em um marco importante no reconhecimento, pelo Estado brasileiro, do impacto negativo que o racismo e as desigualdades raciais exercem sobre a saúde de mulheres e homens negros no país.

No que se refere à saúde das mulheres negras, especificamente, a PNSIPN (2013, p. 28 e 29) define como estratégias da esfera da gestão:

o fortalecimento da atenção à saúde mental de mulheres e homens negros, em especial aqueles com transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas; a qualificação e humanização da atenção à saúde da mulher negra, incluindo

assistência ginecológica, obstétrica, no puerpério, no climatério e em situação de abortamento, nos estados e municípios; e o incentivo técnico e financeiro à organização de redes integradas de atenção às mulheres negras em situação de violência sexual, doméstica e intrafamiliar.

No entanto, foram muitas as dificuldades na implementação da PNSIPN desta política. A falta de recursos, as resistências institucionais dos diferentes setores governamentais envolvidos e as resistências e dificuldades de comprometer governos estaduais e municipais, bem como os serviços e profissionais da saúde, são alguns dos principais obstáculos para o sucesso da iniciativa. Sobre a PNSIPN, relatório do IPEA (2015, p. 457) destaca que:

a discrepância entre o discurso e a ação, entre o arcabouço legal e a prática nas organizações e na operação das políticas públicas, permeada pelo racismo institucional e pelo lugar que a ação de promoção da igualdade racial ocupa no imaginário social ilustram bem o desafio para a institucionalização das políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, inclusive na sua via de participação social.

Os dados apresentados nas seções seguintes, sempre que possível desagregados por raça/cor, demonstram a força do racismo como determinante da saúde das mulheres negras no Brasil.

3.2 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Ainda que seja tratada como uma prioridade no campo da saúde pública atualmente, a noção de que a violência impacta diretamente a saúde é relativamente recente. Segundo Minayo (2007, p. 1261), “em toda a sociedade ocidental, e mais particularmente no Brasil, é na década de 1980 que o tema da violência entra com mais vigor na agenda de debates políticos e sociais e no campo programático da saúde”.

A construção desse entendimento, pressionado pela escalada nos índices de violência nas décadas de 1980 e 1990, deu-se sob forte influência dos movimentos feministas, conforme destacado por Sarti, Barbosa e Suarez (2006, p. 168).

A partir dos anos 1980, um ativo movimento feminista e as lutas em defesa dos direitos de crianças e adolescentes (...) foram forças decisivas no sentido não apenas de dar visibilidade à violência, mas de impulsionar ações preventivas e mostrar suas conexões com a questão da saúde.

E, ainda segundo Minayo (2007, p. 1262), a ação dos movimentos de mulheres e feministas na articulação entre os temas saúde e violência teve um impacto significativo também na elaboração do PAISM de 1983.

Essa relação está impressa também na Plataforma de Ação de Pequim. E, pela violência contra as mulheres se tratar de um dos eixos centrais da Plataforma – e, para além disso, de um fenômeno social complexo e multidimensional – decidimos apresentar e analisar o conjunto de indicadores sobre sua expressão no campo da saúde nessa seção sobre os determinantes sociais da saúde das mulheres.

A violência contra a mulher, em todas as suas manifestações, produz agravos que atentam diretamente contra a integridade física e mental das mulheres. Ela demanda, dos serviços de saúde, um atendimento especializado e intersetorializado. Ao mesmo tempo, é definidora de um contexto de permanente medo e insegurança, capaz de influenciar e determinar o estado de saúde geral das mulheres.

A ausência de dados específicos sobre o fenômeno da violência contra as mulheres, em todas as suas dimensões, dificulta a construção de diagnósticos e de análises acerca da evolução do fenômeno no período de 1995 a 2015. Utilizaremos aqui, como referência, os dados do *Mapa da Violência de 2015*, elaborados a partir dos dados da PNS 2013, do IBGE, e os indicadores do *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, construídos a partir dos dados da PNAD de 2008.

Os dados disponíveis apontam para o fato de que a violência, para as mulheres, é uma experiência vivida, quando de forma direta, predominantemente dentro de casa e perpetrada por pessoas conhecidas – frequentemente por um homem. Apontam também para o fato de que apenas a metade das mulheres que afirmam já terem sofrido violência chegam a procurar serviços de saúde.

As tabelas 1 a 3 trazem as informações processadas para o *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* (Ipea, 2014), a partir dos dados do Suplemento de Saúde da PNAD 2008. Os dados apontam para uma proporção total de 1,9% de

mulheres no Brasil que afirmam haver sofrido alguma violência. Os números variam mais significativamente a depender das regiões, com totais oscilando entre 1,7% na região Nordeste, e 2,2% na região Norte. A maior proporção é encontrada entre as mulheres negras da região Sul: 2,4%. A faixa etária dos 25 aos 59 anos concentra, segundo os dados da PNAD 2008, a maior proporção de violência sofrida por mulheres, brancas e negras: 2,2% das mulheres brancas de 25 a 44 anos e 2,3% na faixa de 45 a 59 anos. Para as mulheres negras, as proporções são de 2,5% e 2,7%, respectivamente.

A proporção também varia de acordo com as faixas de rendimento, sendo mais alta nas faixas de 1/4 a meio salário mínimo (2,7% para as mulheres brancas e 2,5% para as mulheres negras), de meio a um salário mínimo (2,9% para as mulheres brancas e 3,5% para as mulheres negras) e de acima de três salários mínimos (2,8% para as mulheres brancas e 3,6% para as mulheres negras).

TABELA 1

Brasil e regiões: proporção de pessoas que sofreram alguma violência, por sexo, segundo cor/raça (2008)

Cor/raça	Região	Total	Masculino	Feminino
Total	Brasil	1,9	2,0	1,9
	Norte	2,4	2,6	2,2
	Nordeste	1,8	2,0	1,7
	Sudeste	1,9	1,9	1,9
	Sul	2,0	2,1	1,8
	Centro-Oeste	1,9	1,8	1,9
Branca	Brasil	1,9	1,9	1,8
	Norte	2,5	2,9	2,0
	Nordeste	1,9	2,1	1,7
	Sudeste	1,9	1,9	1,8
	Sul	1,8	1,9	1,7
	Centro-Oeste	1,6	1,5	1,7
Negra	Brasil	2,0	2,1	2,0
	Norte	2,4	2,5	2,2
	Nordeste	1,8	1,9	1,7
	Sudeste	2,0	2,0	2,1
	Sul	2,5	2,7	2,4
	Centro-Oeste	2,1	2,1	2,1

Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

TABELA 2

Brasil: proporção de pessoas que sofreram alguma violência, por sexo, segundo cor/raça e faixa etária (2008)

Cor/raça	Faixa Etária	Total	Masculino	Feminino
Total	Total	1,9	2,0	1,9
	Até 24 anos	1,5	1,6	1,4
	25 a 44 anos	2,5	2,6	2,5
	45 a 59 anos	2,3	2,3	2,3
	60 anos ou mais	1,4	1,5	1,3
Branca	Total	1,9	1,9	1,8
	Até 24 anos	1,4	1,6	1,3
	25 a 44 anos	2,3	2,4	2,3
	45 a 59 anos	2,3	2,4	2,2
	60 anos ou mais	1,5	1,6	1,4
Negra	Total	2,0	2,1	2,0
	Até 24 anos	1,6	1,7	1,4
	25 a 44 anos	2,7	2,8	2,7
	45 a 59 anos	2,3	2,2	2,5
	60 anos ou mais	1,3	1,5	1,2

Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

TABELA 3

Brasil: proporção de pessoas que sofreram alguma violência, por sexo, segundo cor/raça e faixa de rendimento (2008)

Cor/raça	Faixa de Rendimento	Total	Masculino	Feminino
Total	Total	2,2	2,2	2,1
	Menos de 1/4 de SM	1,8	2,0	1,6
	De 1/4 a 1/2 SM	2,6	2,6	2,6
	Mais de 1/2 a 1 SM	3,2	3,1	3,3
	Mais de 1 a 2 SM	2,1	2,1	2,2
	Mais 2 a 3 SM	2,3	2,3	2,3
	Acima de 3 SM	2,7	2,5	3,0
Branca	Total	2,1	2,1	2,0
	Menos de 1/4 de SM	1,6	1,9	1,5
	De 1/4 a 1/2 SM	2,7	2,7	2,7
	Mais de 1/2 a 1 SM	2,9	3,0	2,9
	Mais de 1 a 2 SM	2,0	2,0	1,9
	Mais 2 a 3 SM	2,2	2,2	2,3
	Acima de 3 SM	2,5	2,3	2,8
Negra	Total	2,3	2,3	2,2
	Menos de 1/4 de SM	1,9	2,1	1,8
	De 1/4 a 1/2 SM	2,5	2,6	2,5
	Mais de 1/2 a 1 SM	3,3	3,1	3,5
	Mais de 1 a 2 SM	2,3	2,1	2,4
	Mais 2 a 3 SM	2,5	2,5	2,4
	Acima de 3 SM	3,1	2,9	3,6

Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Obs.: salário mínimo (SM).

A tabela 4 nos informa sobre a proporção de pessoas que, tendo sofrido violência, deixaram de realizar alguma atividade devido a isso. Os percentuais femininos são superiores aos masculinos em todas as regiões, com totais de 35,2% entre as mulheres e 31,9% entre os homens para todo o país. A proporção mais alta entre as mulheres encontra-se no Centro-Oeste, 40,2%, sendo 36,7% para as mulheres brancas e 42,3% para as mulheres negras. Já a proporção mais baixa se encontra no Nordeste para as mulheres negras, 32,6%; e no Norte, para as mulheres brancas, 29,6%.

TABELA 4

Brasil e regiões: proporção de pessoas que sofreram violência e deixaram de realizar alguma atividade devido à violência sofrida, por sexo, segundo cor/raça e localização do domicílio (2008)

Cor/raça	Região	Total	Masculino	Feminino
Total	Brasil	33,5	31,9	35,2
	Norte	34,8	34,4	35,4
	Nordeste	30,2	28,5	32,2
	Sudeste	34,3	32,3	36,1
	Sul	34,1	33,0	35,3
	Centro-Oeste	38,6	36,9	40,2
Branca	Brasil	33,8	32,4	35,2
	Norte	33,0	35,7	29,6
	Nordeste	30,2	29,2	31,2
	Sudeste	35,1	33,8	36,2
	Sul	33,8	31,5	36,3
	Centro-Oeste	34,7	32,2	36,7
Negra	Brasil	33,3	31,4	35,2
	Norte	35,4	33,9	37,1
	Nordeste	30,3	28,2	32,6
	Sudeste	33,4	30,6	36,0
	Sul	34,6	36,8	32,1
	Centro-Oeste	40,8	39,3	42,3
Urbano	Brasil	33,2	31,2	35,1
	Norte	31,5	29,7	33,8
	Nordeste	29,3	27,0	31,7
	Sudeste	34,3	32,3	36,1
	Sul	34,8	33,6	36,1
	Centro-Oeste	38,1	36,8	39,2
Rural	Brasil	36,8	37,0	36,5
	Norte	53,4	61,7	43,9
	Nordeste	34,9	34,7	35,2
	Sudeste	33,6	32,5	35,4
	Sul	28,3	28,2	28,4
	Centro-Oeste	46,8	38,2	56,9

Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Os dados da tabela 5 indicam a proporção de pessoas que procuraram o serviço de saúde após terem sofrido violência. No total, 52% das mulheres procuram o serviço de saúde após serem vítimas de violência, sendo que entre as mulheres negras esse percentual é de 50,7% e entre as mulheres brancas, é de 53,5% - uma diferença que sugere um acesso menor, ou dificultado, das mulheres negras aos serviços de saúde.

TABELA 5

Brasil e regiões: proporção de pessoas que sofreram violência e procuraram serviço de saúde devido à violência sofrida, por sexo, segundo cor/raça e localização do domicílio (2008)

Cor/raça	Região	Total	Masculino	Feminino
Total	Brasil	52,9	53,8	52,0
	Norte	48,2	52,5	43,0
	Nordeste	52,2	56,5	48,1
	Sudeste	52,1	50,0	53,9
	Sul	59,4	59,3	59,6
	Centro-Oeste	52,6	55,7	49,9
Branca	Brasil	52,8	52,1	53,5
	Norte	41,6	43,4	38,8
	Nordeste	50,5	54,1	46,7
	Sudeste	52,5	49,6	54,9
	Sul	58,3	58,1	58,5
	Centro-Oeste	49,9	53,9	47,1
Negra	Brasil	52,9	55,2	50,7
	Norte	50,1	55,5	44,1
	Nordeste	53,0	57,6	48,7
	Sudeste	51,6	50,4	52,6
	Sul	62,4	61,9	63,1
	Centro-Oeste	53,9	56,5	51,4
Urbano	Brasil	52,4	52,6	52,3
	Norte	49,0	53,3	44,3
	Nordeste	51,8	54,6	49,4
	Sudeste	51,2	48,4	53,4
	Sul	59,5	59,2	59,8
	Centro-Oeste	51,9	55,8	48,5
Rural	Brasil	56,3	61,0	49,5
	Norte	45,5	50,2	38,0
	Nordeste	54,0	62,5	41,1
	Sudeste	70,5	72,3	67,7
	Sul	58,9	60,3	57,4
	Centro-Oeste	61,5	54,3	67,3

Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Segundo o *Mapa da Violência 2015 – Homicídios de Mulheres no Brasil* (Waiselfisz, 2015), a partir dos dados da PNS 2013, 3,1% (ou 2,4 milhões) das mulheres brasileiras já foram vítimas de violência por alguém conhecido.

O cenário de violência no Brasil é endêmico e diverso: a violência contra as mulheres, com seu caráter sexista fortemente definido; a violência racista responsável pelo assassinato cotidiano de mulheres e, mais ainda, de homens negros; a violência urbana produzida pelas profundas desigualdades econômicas e sociais do país; a violência rural, que surge a partir das disputas territoriais e fundiárias e que também atinge as mulheres de maneira singular.

Seja qual for o formato, a violência atinge de maneira singular a vida das mulheres, direta ou indiretamente. Não apenas as vitimizando, mas tornando-as instrumentos de implementação de políticas públicas para seu controle e redução. A violência, quando não mata as mulheres, fere física, patrimonial, psicológica e moralmente. Acua e limita sua liberdade. Afasta as mulheres de seus filhos, de suas famílias, empregos e vida social. Deprime e adocece.

Os serviços de saúde, em que pesem as orientações da Lei Maria da Penha (Lei nº 111.340/2006) e da Norma Técnica para Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes do MS (1999), não contam com a infraestrutura necessária para atendimento e encaminhamento das mulheres em situação de violência.

Os profissionais de saúde tampouco estão devidamente preparados para receber, tratar e encaminhar os casos de violência contra a mulher que atendem, conforme apontou pesquisa desenvolvida pelo CFEMEA em 2013 sobre a tolerância institucional à violência contra as mulheres (CFEMEA, 2013).

Portanto, para além de políticas de saúde focadas no atendimento a vítimas de violência contra a mulher, há que se repensar todo o conjunto de políticas de saúde – com prioridade às ações de formação dos profissionais de saúde – a partir do entendimento e das dimensões do impacto das várias formas de violência sobre as mulheres, e de maneira muito particular, sobre as mulheres negras no país.

3.3 SITUAÇÃO DE POBREZA

A situação de pobreza é também um forte determinante das condições de saúde de uma população. Ainda que o foco desta seção do texto seja sobre rendimentos, vale destacar que entendemos a pobreza como um fenômeno multidimensional, expresso na insuficiência de rendimentos, mas também no estado de privação a condições mínimas de subsistência, tais como a água potável e o saneamento básico, na situação de insegurança alimentar, no acesso insuficiente a direitos como educação, saúde, transporte e moradia.

Também merece destaque o fato de que as desigualdades sociais, mais que a escassez de rendimentos, determinam, em grande medida, a saúde de uma população. Assim, quanto maior a distância entre os que ganham menos do que precisam e os que ganham mais do que precisam, quanto mais intrincado nas estruturas culturais e sociais estiverem o racismo e o sexismo, piores serão os níveis de saúde de uma população. Conforme destacado por Buss e Pelegrini Filho (2007, p. 83), “não são as sociedades mais ricas as que possuem melhores níveis de saúde, mas as que são mais igualitárias e com alta coesão social”.

No entanto, a insuficiência de rendimentos em um contexto de desigualdades sociais e econômicas profundas, como é o caso brasileiro, produz impactos relevantes no acesso à saúde da população e, especialmente, no acesso à saúde das mulheres. Historicamente responsabilizadas pelas tarefas de cuidados – dos filhos, dos pais, dos maridos, da casa, da comunidade –, são as mulheres, predominantemente as mulheres negras, que mais sofrem no próprio corpo os efeitos de uma renda mais baixa do que o necessário.

Os dados das PNADs de 1998, 2003 e 2008 sobre a proporção de mulheres atendidas no sistema de saúde no Brasil não variam tanto ao longo dos anos, mas apresentam diferenças importantes quando desagregados por faixas de rendimento, apontando para uma maior proporção de atendimentos para os grupos de maior rendimento.

Em 1998, a proporção de mulheres com rendimento inferior a 1/4 de salário mínimo atendidas pelo sistema de saúde era de 93,8% para as mulheres brancas e negras. Para as mulheres com rendimento superior a 3 salários mínimos, no entanto,

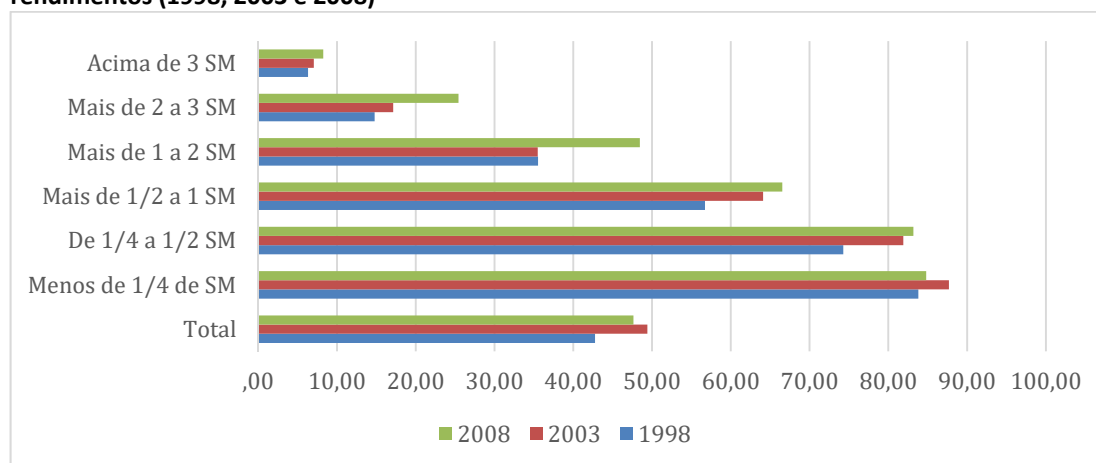
a proporção de atendimento, nesse mesmo ano, era de 99,2% para mulheres brancas e 98,8% para mulheres negras.

Dez anos depois, em 2008, a proporção para as mulheres brancas com rendimento inferior a 1/4 do salário mínimo era de 93,2%, enquanto para as mulheres negras, era de 91,7%. Nota-se, entre as mulheres com rendimentos mais baixo, uma tendência de queda na proporção de atendimento, acentuada no caso das mulheres negras. Para a população de mulheres com rendimento superior a 3 salários mínimos, as proporções mantêm-se praticamente inalteradas dez anos depois: 99,1% para as mulheres brancas, 98,4% para as mulheres negras.

Inversamente, quando observamos a cobertura dos atendimentos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), a proporção aumenta na medida em que diminuem as faixas de rendimento, sendo mais alta para as mulheres negras, em todas as faixas de rendimento. A proporção de atendimentos pelo SUS de mulheres brancas com rendimento inferior a 1/4 de salário mínimo era, em 2008, de 84,8%, enquanto para as mulheres negras era de 90,4%. Para as mulheres brancas com rendimento superior a 3 salários mínimos, a proporção cai para 8,3%, já para as mulheres negras, ela é de 15,1%.

GRÁFICO 1

Brasil: proporção de atendimentos cobertos pelo SUS para mulheres brancas, segundo faixa de rendimentos (1998, 2003 e 2008)³

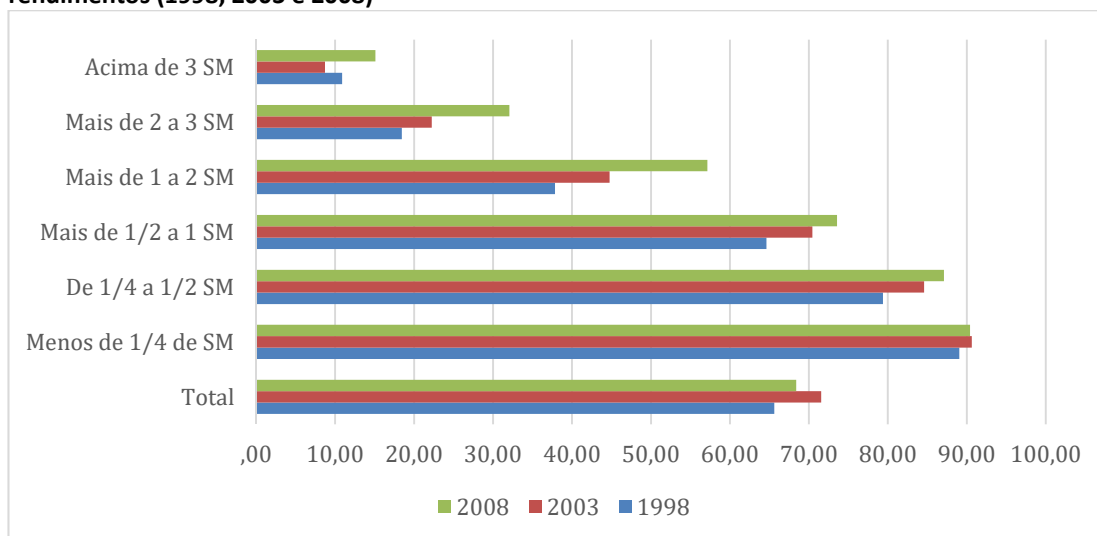


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

³ Notas do *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* para a tabela 4.1b2: “a população negra é composta por pretos e pardos; proporção de atendimentos cobertos pelo SUS em relação ao total de atendimentos; faixas de rendimento domiciliar *per capita* das pessoas que informaram rendimento; rendimento deflacionado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), referência setembro de 2008”.

GRÁFICO 2

Brasil: proporção de atendimentos cobertos pelo SUS para mulheres negras, segundo faixa de rendimentos (1998, 2003 e 2008)⁴



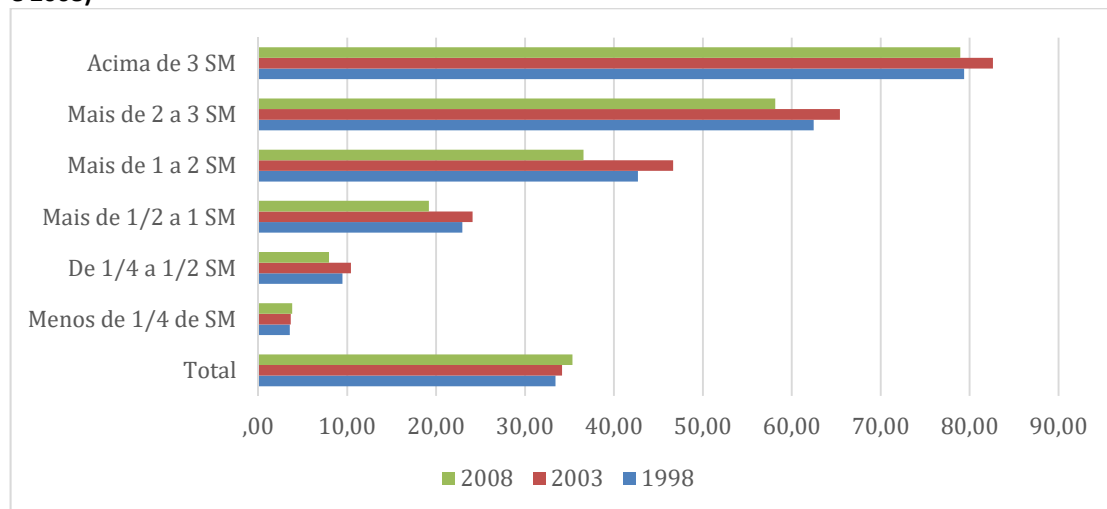
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Quando combinados com os dados de cobertura de planos de saúde, as informações sobre a cobertura do SUS apontam para uma tendência à migração do sistema público para o sistema privado de saúde, quanto maior a renda. Para as mulheres brancas com rendimento inferior a 1/4 de salário mínimo, a cobertura de planos de saúde, em 2008, era de 3,8%, enquanto para aquelas com rendimento superior a 3 salários mínimos, era de 79%. Para as mulheres negras, os percentuais são de 1,8% e 70,3%, respectivamente. Observa-se, ainda, uma tendência de queda na cobertura de planos de saúde para mulheres brancas e negras em todas as faixas de rendimento.

⁴ Notas do *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* para a tabela 4.1b2: “a população negra é composta por pretos e pardo; proporção de atendimentos cobertos pelo SUS em relação ao total de atendimentos; faixas de rendimento domiciliar *per capita* das pessoas que informaram rendimento; rendimento deflacionado com base no INPC, período de referência setembro de 2008”.

GRÁFICO 3

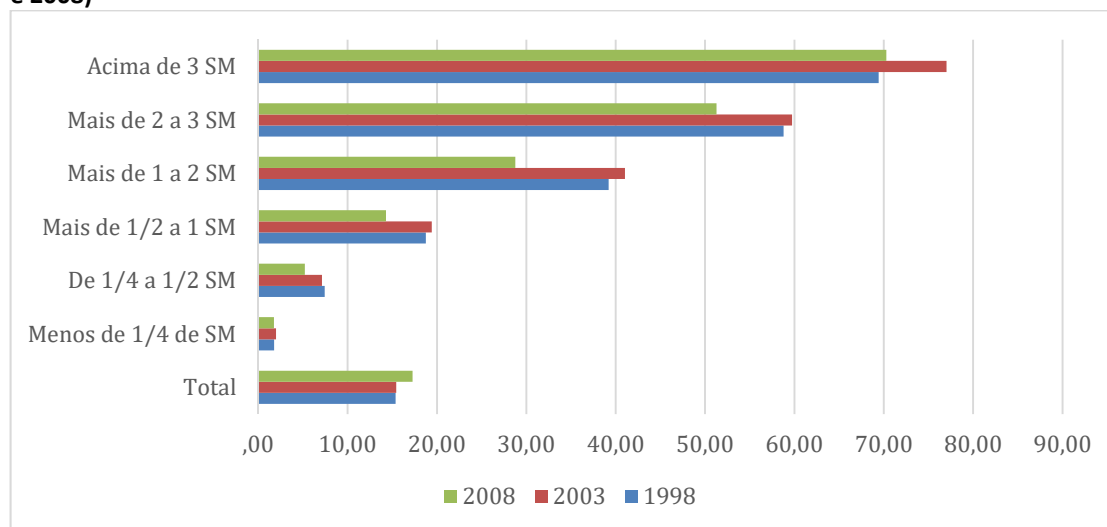
Brasil: cobertura de planos de saúde para mulheres brancas segundo faixa de rendimento (1998, 2003 e 2008)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 4

Brasil: cobertura de planos de saúde para mulheres negras, segundo faixa de rendimento (1998, 2003 e 2008)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

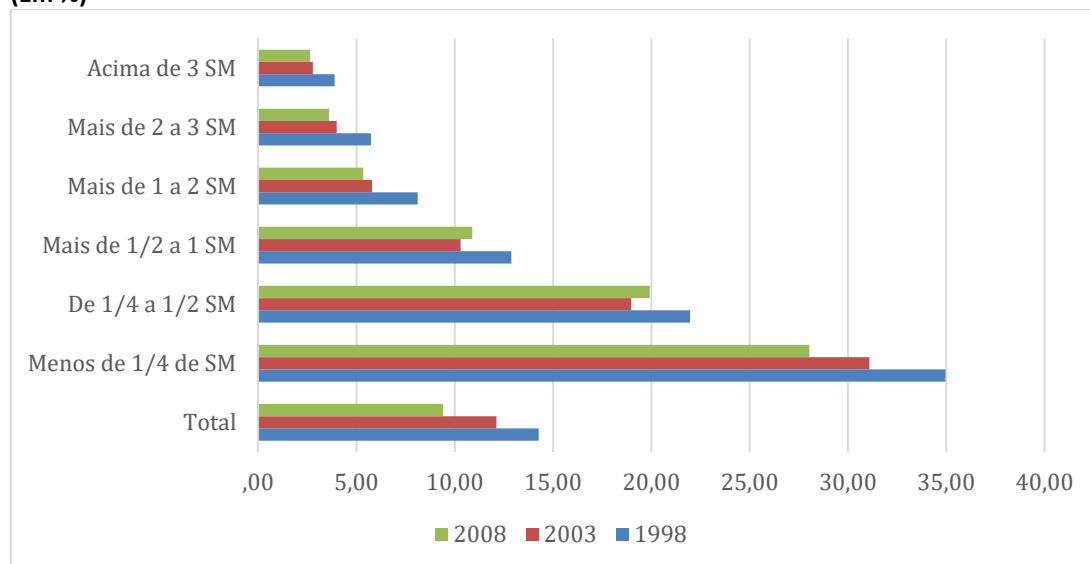
A porcentagem de mulheres que nunca consultou o dentista é também um indicador que varia de maneira significativa de acordo com a faixa de rendimento. Segundo os dados da PNAD de 2008, 28% das mulheres brancas e 29,5% das mulheres negras com rendimento inferior a 1/4 de salário mínimo nunca havia consultado dentista. Vale destacar, no entanto, a diminuição relativa do hiato entre mulheres brancas e negras ao longo da década (1998-2008). Enquanto entre as mulheres brancas a porcentagem total das que nunca consultaram dentista passou de 14,27%,

em 1998, para 9,4%, em 2008; para as mulheres negras, a proporção passou de 24,3% para 14,15%. A redução da distribuição percentual foi mais intensa entre as mulheres negras, embora a diferença entre brancas e negras permaneça alta.

GRÁFICO 5

Brasil: distribuição das mulheres brancas que nunca consultaram dentista, segundo faixa de rendimento (1998, 2003 e 2008)

(Em %)

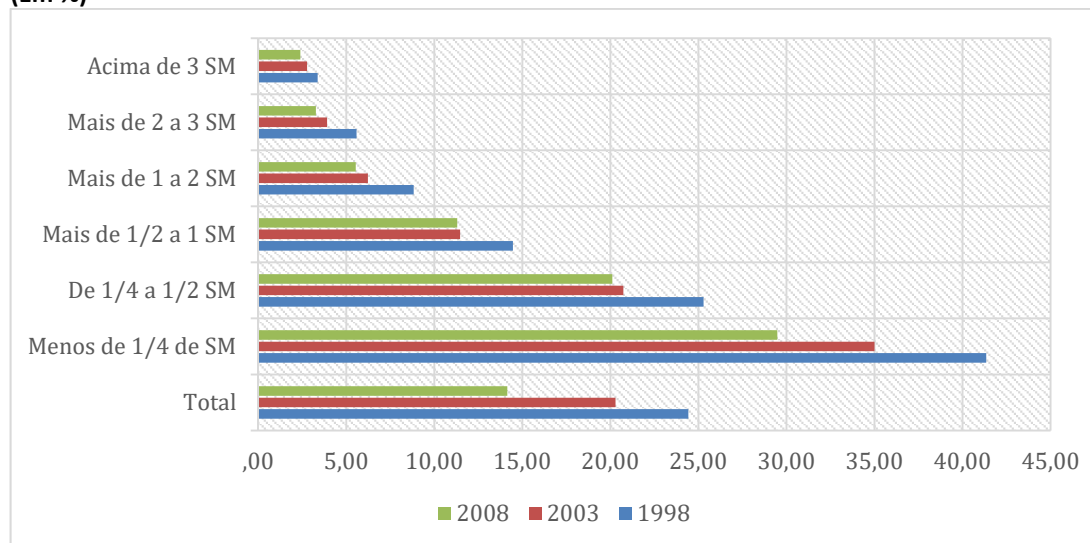


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 6

Brasil: distribuição das mulheres negras que nunca consultaram dentista, segundo faixa de rendimento (1998, 2003 e 2008)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

3.4 TRABALHO E SAÚDE OCUPACIONAL DAS MULHERES

A articulação entre as áreas de saúde e trabalho surge a partir das demandas por melhores condições de trabalho nas indústrias ainda no século XIX, com tentativas de mensuração e determinação dos riscos de algumas funções específicas. Desde então, a indústria tornou-se cenário prioritário do desenvolvimento de estudos e pesquisas acerca do tema, o que terminou produzindo uma lacuna considerável no olhar para a saúde das mulheres trabalhadoras, uma vez que são outros os locais mais frequentes do trabalho feminino.

Estudos sobre as relações entre saúde e trabalho das mulheres apontam para a necessidade de uma maior produção de conhecimento e de informações acerca do assunto (Aquino et al, 1995; Brito, 2000; Assunção, 2003). Aquino et al (1995, p. 281) destacam, além da “invisibilidade das atividades laborais das mulheres”, o fato de que o olhar médico sobre as mulheres, no campo das pesquisas e da produção de informações sobre a saúde, as reduziu à função reprodutiva e ao exercício da maternidade.

A inserção diferenciada das mulheres no mercado de trabalho, marcada pelas oscilações de demanda do mercado e do capital muito mais do que por sua autodeterminação profissional, define também um caráter desigual ao trabalho feminino, em relação ao masculino. Ainda segundo Aquino et al (1995, p. 282), essa desigualdade estabelece que:

o trabalho do homem [seja] considerado fundamental e o trabalho da mulher, complementar. Estabelece-se aí a segregação ocupacional, característica universal do trabalho feminino (Bruschini & Rosemberg, 1982), pela qual a grande maioria das mulheres que tem trabalho remunerado está sujeita a se concentrar em poucas ocupações, principalmente nas atividades informais, no serviço doméstico, como trabalhadoras rurais e como externas de fábricas (Nash, 1985; Safa, 1987).

A Plataforma de Ação de Pequim destaca, precisamente em seu parágrafo 100, que “também crescem em importância as questões relacionadas com a saúde ocupacional, uma vez que um grande número de mulheres realiza trabalho pouco

remunerado, seja no mercado formal de trabalho, seja no informal, em condições tediosas e insalubres”.

E apesar de observarmos, no Brasil, um aumento na inserção das mulheres no mercado de trabalho entre 1995 e 2015, acompanhado de aumento na expectativa de vida e no acesso ao sistema de saúde, aponta-se para uma tendência de precarização e proletarização do trabalho das mulheres cujos impactos sobre a saúde carecem de análises e investigações mais detidas.

Ao analisar a relação entre saúde e trabalho das mulheres, Brito (2000, p. 197) destaca as seguintes tendências mundiais:

- 1) A incorporação de elevada proporção de mulheres em processos produtivos instalados por empresas multinacionais, em qualquer lugar do planeta onde o custo de produção seja menor e sua consequente proletarização (Benería, 1994);
- 2) A tendência de acirramento da diversidade e heterogeneidade das situações de trabalho dos homens e mulheres tanto em países do Sul como do Norte (Hirata, 1997);
- 3) O aumento crescente do trabalho feminino e a maior vulnerabilidade das trabalhadoras frente à precarização do trabalho (Armstrong, 1995; Antunes, 1997; Hirata, 1997), processo que se reflete no aumento do setor informal seja nas modalidades de emprego baseadas em contratos temporários ou em outros regimes atípicos.

Conforme destacado pela mesma autora, a informalidade e os processos de precarização e de proletarização mantêm estreita relação com a situação de pobreza e de desigualdade social. O impacto dessa realidade sobre a saúde ocupacional das mulheres não pode ser menosprezado, uma vez que retira da mulher trabalhadora o acesso à seguridade social e inviabiliza a proteção, a regulação e a fiscalização social do trabalho.

3.4.1 AS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO

No período de 1995 a 2015, observamos mudanças importantes no perfil de inserção das mulheres no mercado de trabalho. Ainda que a taxa de participação feminina tenha apresentado leves oscilações ao longo do período, e queda no período de 2005 a 2014, observamos um pequeno crescimento entre 1995 e 2015. No Brasil, em 1995, a taxa de participação para mulheres brancas de 16 anos ou mais era de 53,8%, elevando-se para 58,5% em 2005 e caindo para 56,8% em 2014. Para as mulheres negras de 16 anos ou mais, a taxa era de 55,1% em 1995, 59,7% em 2005 e 57,1% em 2014.

No entanto, em que pese esse leve aumento na taxa de participação feminina, é notável a permanência da desigualdade na inserção de mulheres, quando comparada à inserção de homens no mesmo período. Em 1995, a taxa para os homens de 16 anos ou mais era de 84,3% para os homens brancos e de 86,2% para os homens negros. Já em 2014, era de 78,3% e 80%, respectivamente.

A permanência desse padrão de desigualdade tende a ser interpretada a partir da observação da permanência dos padrões de divisão sexual do trabalho, que fazem recair sobre as mulheres, de maneira persistente, a responsabilidade sobre as tarefas ligadas ao cuidado. A ausência de políticas públicas que equalizem as desigualdades sociais e culturais experimentadas pelas mulheres dentro de suas casas, em suas relações familiares, continua a dificultar a inserção e a permanência das mulheres no mercado de trabalho e, também, a qualidade da experiência profissional das mulheres ainda hoje no Brasil.

Conforme expresso na tabela 6, a porcentagem de mulheres ocupadas com carteira assinada correspondia, em 1995, a 27,8% para as mulheres brancas e a 18,7% para as mulheres negras. Entre 1995 e 2014, houve um aumento significativo da formalização do emprego feminino e a porcentagem de empregos com carteira assinada alcançou 40,9% para as mulheres brancas e 31,3% para as mulheres negras.

TABELA 6

Brasil: distribuição da população feminina ocupada com 16 anos ou mais de idade, por cor/raça, segundo posição na ocupação (1995, 2005 e 2014)
(Em %)

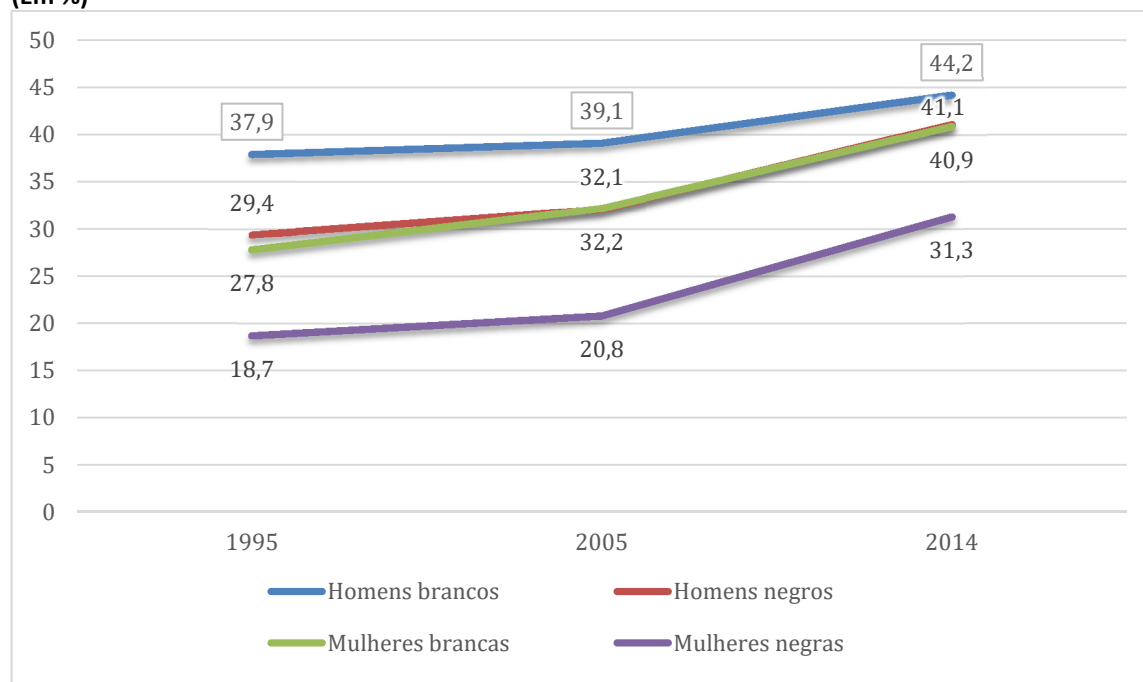
Posição na ocupação	Mulheres brancas			Mulheres negras		
	1995	2005	2014	1995	2005	2014
Funcionário público/militar	11,0	9,7	11,1	7,8	7,5	9,0
Empregado com carteira assinada	27,8	32,2	40,9	18,7	20,8	31,3
Empregado sem carteira assinada	9,5	12,6	11,0	10,4	13,4	12,7
Conta própria	16,9	15,9	15,4	18,2	17,0	16,9
Empregador	2,8	3,8	3,6	0,9	1,4	1,2
Empregado doméstico	13,0	12,9	10,1	22,1	21,5	17,6
Outros	19,0	12,8	7,8	21,9	18,4	11,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Ainda assim, conforme representado no gráfico 7, é notável a desigualdade entre mulheres e homens, e entre a população branca e a população negra, no que se refere ao emprego com carteira assinada. As mulheres negras, particularmente, continuam a sofrer os impactos do racismo de maneira contundente. Apesar da maior participação das mulheres negras, quando comparadas às brancas, no mercado de trabalho, é notável a desigualdade de condições dessa inserção.

GRÁFICO 7

Brasil: distribuição da população ocupada empregada com carteira assinada, com 16 ou mais anos de idade, por sexo e por cor/raça (1995, 2005 e 2014)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Merecem destaque as altas porcentagens de mulheres que trabalham por conta própria e no emprego doméstico, posições nas quais predominam as relações de trabalho informais, que, por sua vez, favorecem o processo de precarização do trabalho. Do mesmo modo, nessas posições, notamos a predominância de mulheres negras em relação às brancas.

E qual seria o impacto desse perfil de inserção laboral das mulheres brasileiras sobre sua saúde? Quais são os efeitos e as marcas, sobre os corpos femininos, negros e brancos, do racismo, do sexismo, dos baixos índices de formalização, da dupla e tripla jornada, da baixa remuneração, da sobre-responsabilização das mulheres sobre a sustentação de suas famílias, da pobreza de tempo para cuidar de si, dos obstáculos e inviabilidades para a construção de trajetórias profissionais plenas de realização e crescimento pessoal?

Conforme já pontuado, parece haver concordância entre as pesquisadoras e especialistas na área acerca da escassez de estudos e dados que deem conta de todas as dimensões e da profundidade do tema. Assunção (2003, p. 1013) chama a atenção para o fato de que:

as relações saúde e trabalho não são analisadas baseando-se exclusivamente nos registros médicos, ou no perfil de adoecimento, ou nas taxas de absenteísmo originadas pelas estatísticas oficiais. Embora os indicadores deem uma ideia do problema, há o risco de tornar tema médico uma questão social que deriva das condições de trabalho, e não das características estritamente biológicas dos indivíduos.

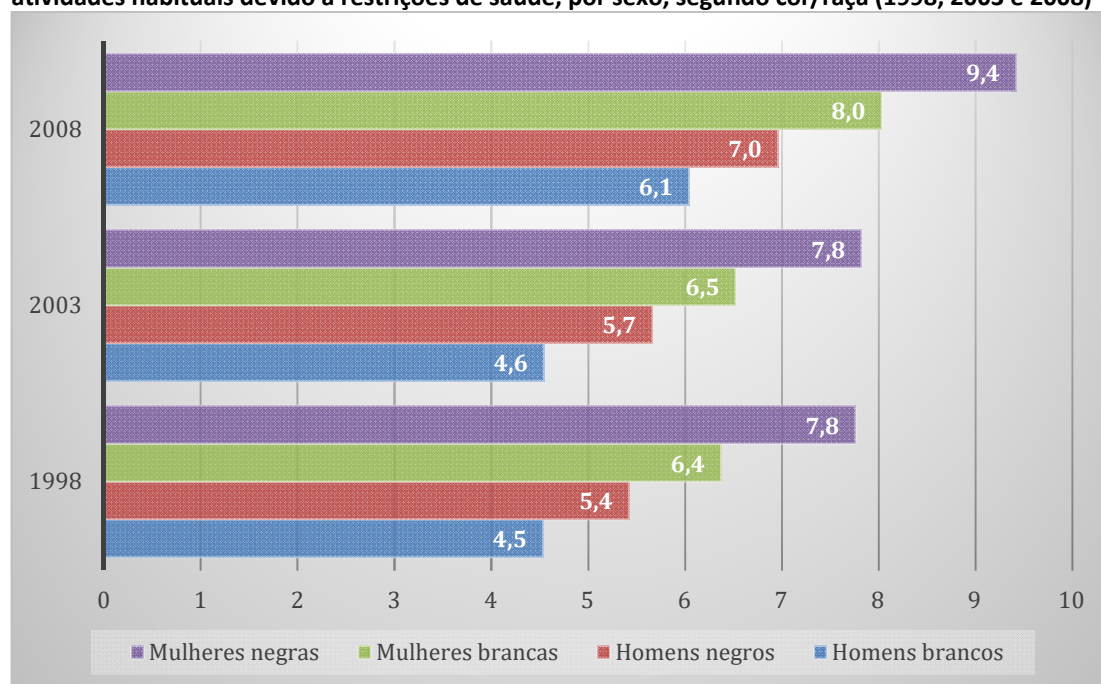
O sofrimento dos trabalhadores nem sempre é visível ou objetivo como insistem algumas abordagens (Dejours et al., 1994). O efeito do trabalho sobre a saúde é muitas vezes silencioso e não apreendido pelo saber estritamente médico. Os gráficos 8 e 9 refletem a tendência da produção oficial de dados sobre a saúde de trabalhadoras e trabalhadores. Na verdade, eles nos dizem pouco sobre o sofrimento não visível o qual Assunção se refere. No entanto, ao apontarem para um crescimento na proporção de pessoas ocupadas com impedimento às atividades habituais devido a restrições de saúde, eles sugerem um relativo agravamento nas condições gerais de saúde de trabalhadores e trabalhadoras nos últimos vinte anos.

O aumento na proporção é observado em todos os grupos – mulheres brancas e negras, homens brancos e negros. No entanto, a proporção é maior para as mulheres, em relação aos homens; e para a população negra, em relação à branca. A proporção era de 9,4% para as mulheres negras em 2008.

Dentre as restrições à saúde registradas, é a categoria das doenças a que apresenta maior incidência de mulheres ocupadas impedidas de suas atividades habituais. Nessa categoria, no entanto, registra-se uma queda no período analisado: de 72,4% para 65,2% em 2008. No entanto, nas demais categorias – acidente/agressão, dor no braço/mão, problema mental ou emocional e outro –, ocorre o contrário.

GRÁFICO 8

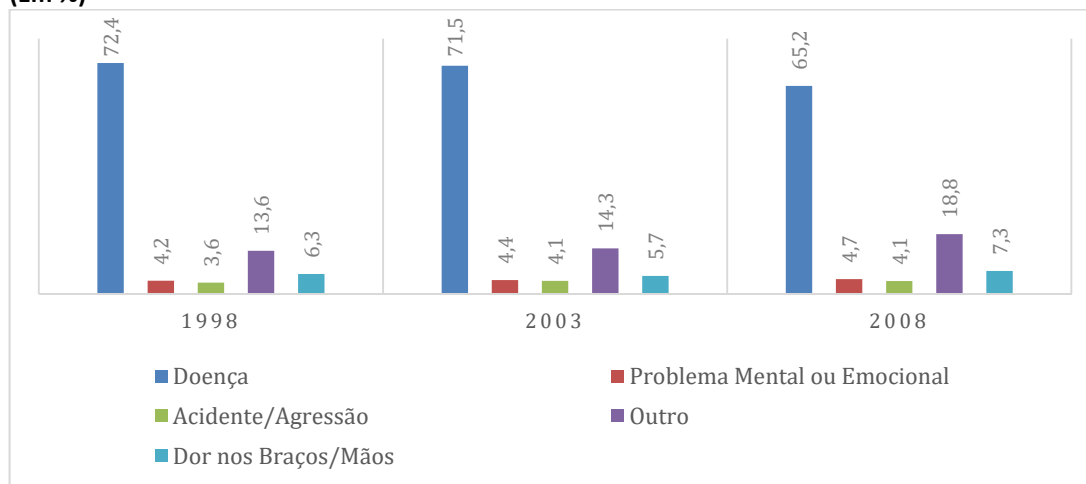
Brasil: proporção de pessoas ocupadas com 16 anos ou mais de idade, com impedimento às atividades habituais devido a restrições de saúde, por sexo, segundo cor/raça (1998, 2003 e 2008)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 9

Brasil: distribuição das mulheres ocupadas com impedimento às atividades habituais devido a restrições de saúde, por principal motivo da restrição (1998, 2003 e 2008)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

3.5 USO DO TEMPO

Os indicadores de uso do tempo são ferramentas preciosas para a mensuração dos efeitos da divisão sexual do trabalho na vida das mulheres. Eles têm o mérito de retirar da invisibilidade o trabalho reprodutivo realizado majoritariamente pelas mulheres e de explicitar o alto grau de desigualdade e de sobrecarga que recai sobre elas.

A escassez de tempo das mulheres, refletida nos indicadores selecionados, conduz ao questionamento sobre a possibilidade do autocuidado e do lazer, elementos fundamentais para uma vida saudável. Esses indicadores informam, também, sobre a intensidade da dupla jornada acumulada pelas mulheres, cujo impacto sobre a saúde da população feminina mereceria pesquisa cuidadosa.

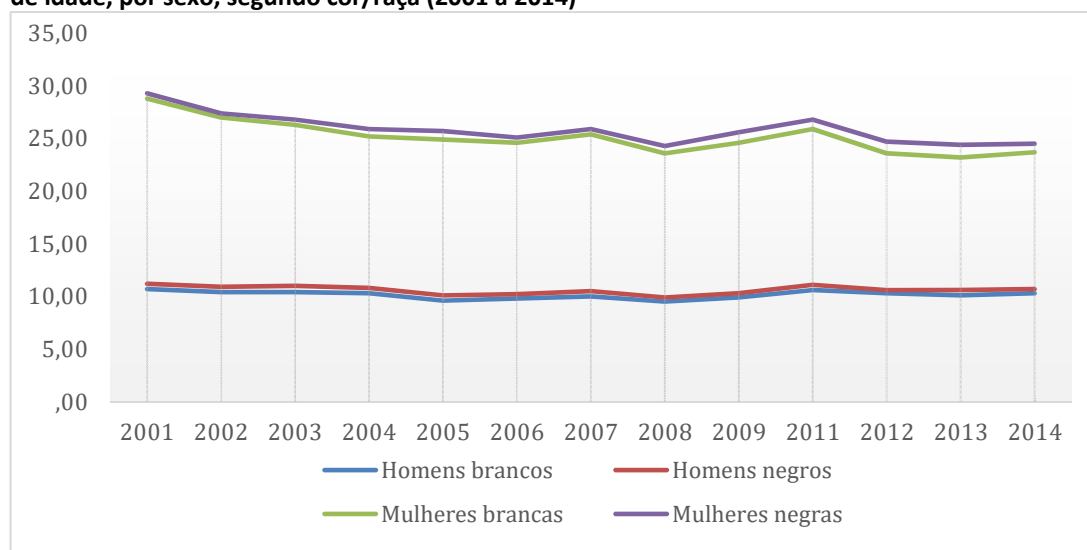
O que observamos a partir dos gráficos abaixo é a permanência da lacuna entre mulheres e homens no que se refere à dedicação e à responsabilidade pelo trabalho doméstico, ainda que se possa notar uma tendência de queda na média de horas semanais dedicadas pelas mulheres brancas e negras ao trabalho doméstico. Em 2001, se as mulheres brancas dedicavam uma média de 28,8 horas semanais e as mulheres negras, 29,3, em 2014 elas passam a dedicar uma média de 23,7 e 24,5, respectivamente. A média de horas masculina, no entanto, permanece praticamente a mesma durante todo o período, o que sugere que a liberação do tempo das

mulheres do trabalho doméstico não está se dando em função de uma maior participação masculina no campo dos cuidados.

O gráfico 10 nos informa sobre a proporção da população 10 anos ou mais que desempenha o trabalho doméstico. Nesse caso, notamos não só a permanência da lacuna, como no gráfico anterior, mas também uma tendência à manutenção do padrão cultural de sobre-responsabilização das mulheres pelos afazeres domésticos.

GRÁFICO 10

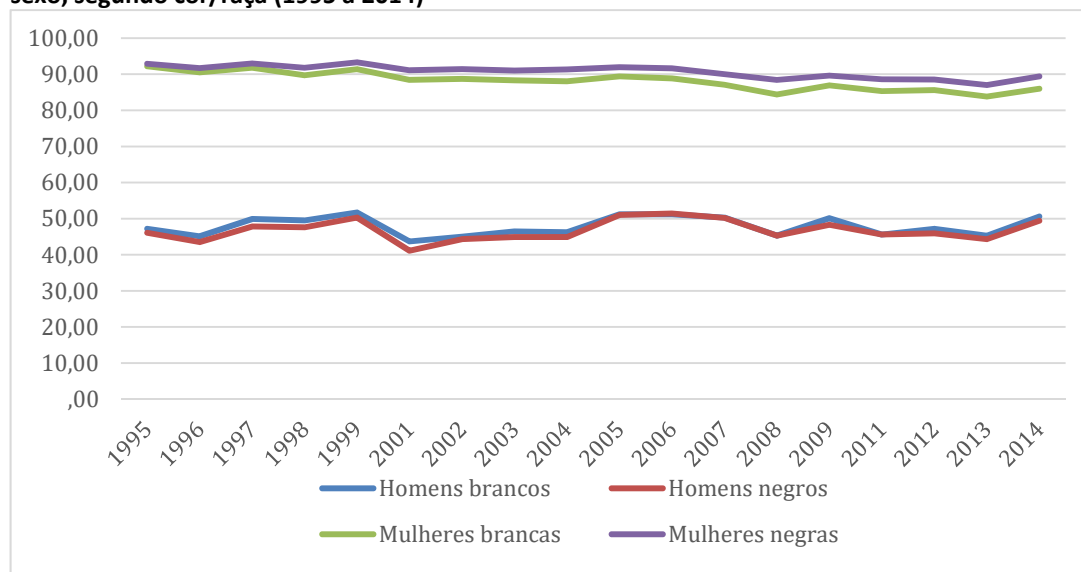
Brasil: média de horas semanais dedicadas a afazeres domésticos pela população de 10 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça (2001 a 2014)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 11

Brasil: proporção da população de 10 anos ou mais de idade que cuida de afazeres domésticos, por sexo, segundo cor/raça (1995 a 2014)



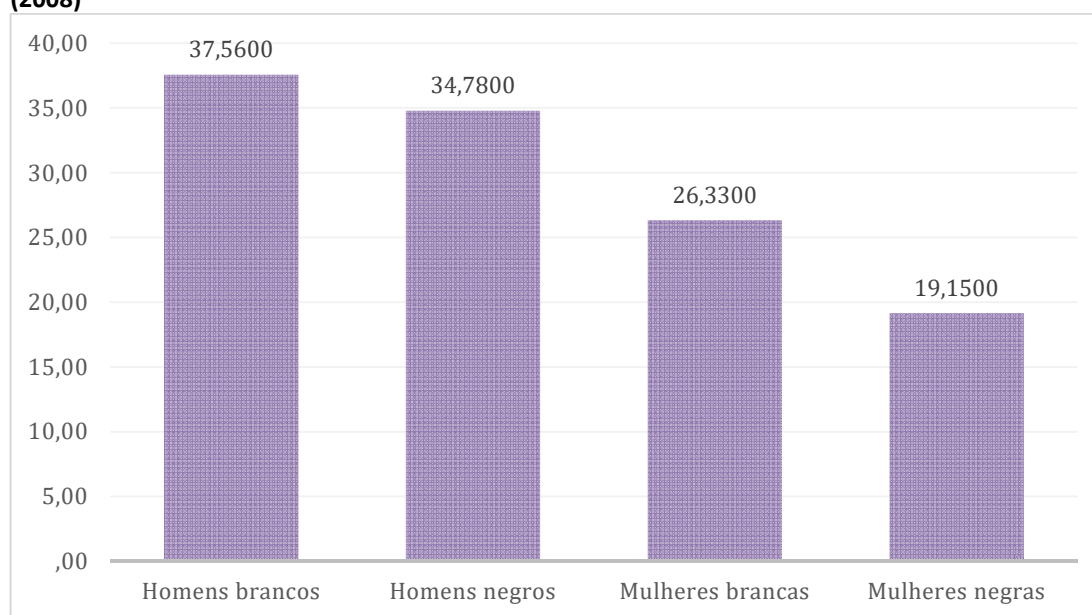
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Os gráficos 12 e 13 nos informam sobre a proporção de pessoas que declararam praticar atividades físicas em 2008: 37,56% dos homens brancos, 34,78% dos homens negros, 26,33% das mulheres brancas e 19,15% das mulheres negras disseram praticar atividades físicas. As diferenças observadas nesses gráficos são inversamente proporcionais às lacunas observadas nos gráficos anteriores, fortalecendo a hipótese de que a escassez de tempo na vida das mulheres as prejudica no cuidado com a própria saúde.

As informações desagregadas por faixa etária nos indicam que há uma queda acentuada na prática de atividades físicas pelas mulheres entre os 25 e os 44 anos – fase intensa da vida reprodutiva e profissional da maioria das mulheres brasileiras –, um crescimento na faixa dos 45 a 59 e nova queda na faixa dos 60 anos ou mais. É notável, também, a expressão da desigualdade entre brancos (as) e negros (as) no que se refere à prática de atividades físicas.

GRÁFICO 12

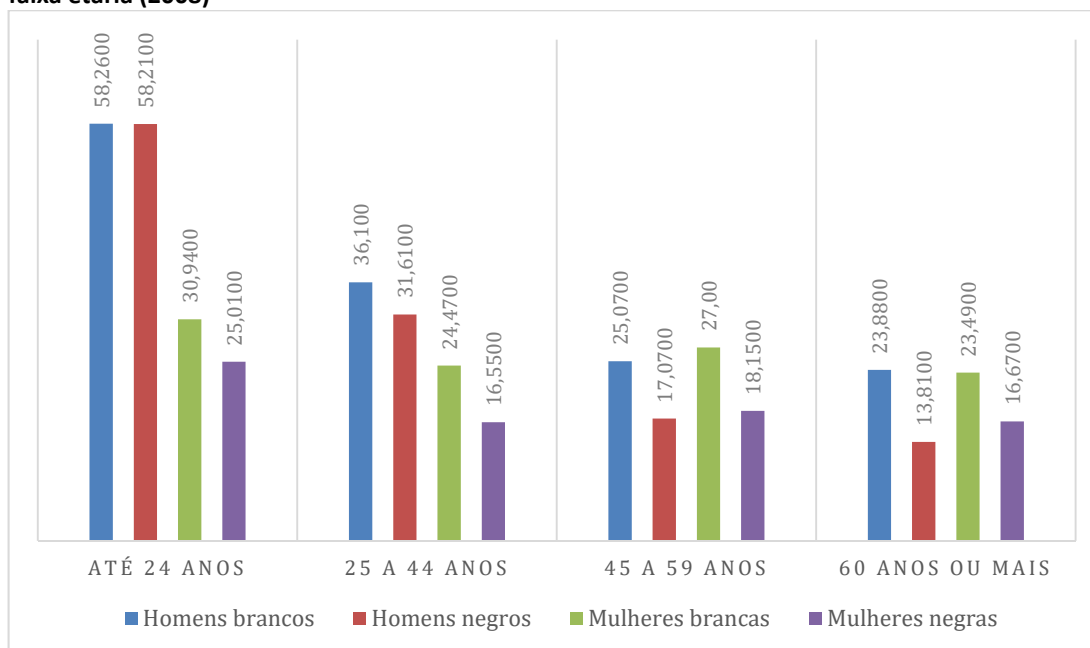
Brasil: proporção de pessoas que declaram praticar atividades físicas, por sexo, segundo cor/raça (2008)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 13

Brasil: proporção de pessoas que declaram praticar atividades físicas, por sexo, segundo cor/raça, e faixa etária (2008)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

3.6 CONDIÇÕES BÁSICAS DE HABITAÇÃO

O acesso ao saneamento básico e à água potável é essencial para a promoção e a garantia da saúde pública. Conforme destacado por Lopes (2005, p. 1597),

do ponto de vista da saúde, as condições desfavoráveis de moradia e habitação propiciam a disseminação de doenças respiratórias, infecciosas e parasitárias, e potencializam as situações de violência sexual, física e psicológica. Para além do incremento das vulnerabilidades às patologias ou aos agravos citados, o estresse cotidiano e a insatisfação com o meio onde vivem (espaço físico e simbólico) também alteram a qualidade de vida auto-atribuída.

No período de 1995 a 2015, é notável a melhoria das condições de saneamento para os domicílios brasileiros. As desigualdades entre os domicílios chefiados por homens e os chefiados por mulheres foram significativamente reduzidas, conforme podemos observar no gráfico 14. As desigualdades entre brancos(as) e negros(as), no entanto, não foram reduzidas na mesma proporção, permanecendo um hiato aprofundado no que se refere ao acesso ao esgotamento sanitário.

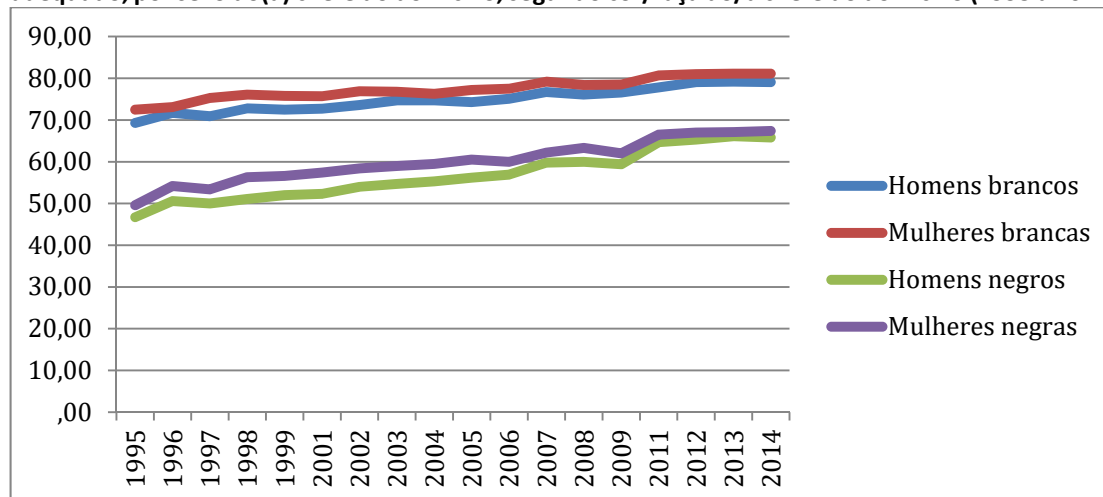
Em 1995, a proporção de domicílios particulares urbanos com esgotamento sanitário adequado era de 69,3% para os chefiados por homens brancos, 72,5% para os chefiados por mulheres brancas, 49,6% para os chefiados por mulheres negras e 46,7% para aqueles chefiados por homens negros. Em 2014, as proporções eram, respectivamente, de 79,1% (homens brancos), 81,1% (mulheres brancas), 67,4% (mulheres negras) e 65,8% (homens negros).

No que se refere ao abastecimento de água, notamos uma ampliação mais expressiva no abastecimento dos domicílios particulares urbanos até 2005 e uma posterior manutenção na proporção, com significativa diminuição das disparidades de gênero e raça. Podemos afirmar, com base nos dados refletidos no gráfico 16, que as mulheres brasileiras, brancas e negras, residentes em área urbana tiveram seu acesso à água ampliado no decorrer dos últimos vinte anos.

Na área rural, no entanto, além de uma proporção menor de domicílios com abastecimento adequado de água, observamos com nitidez o impacto das desigualdades raciais se mantendo no decorrer de todo o período, ao mesmo tempo em que se equalizaram as desigualdades entre homens e mulheres brancas, e entre homens e mulheres negras.

GRÁFICO 14

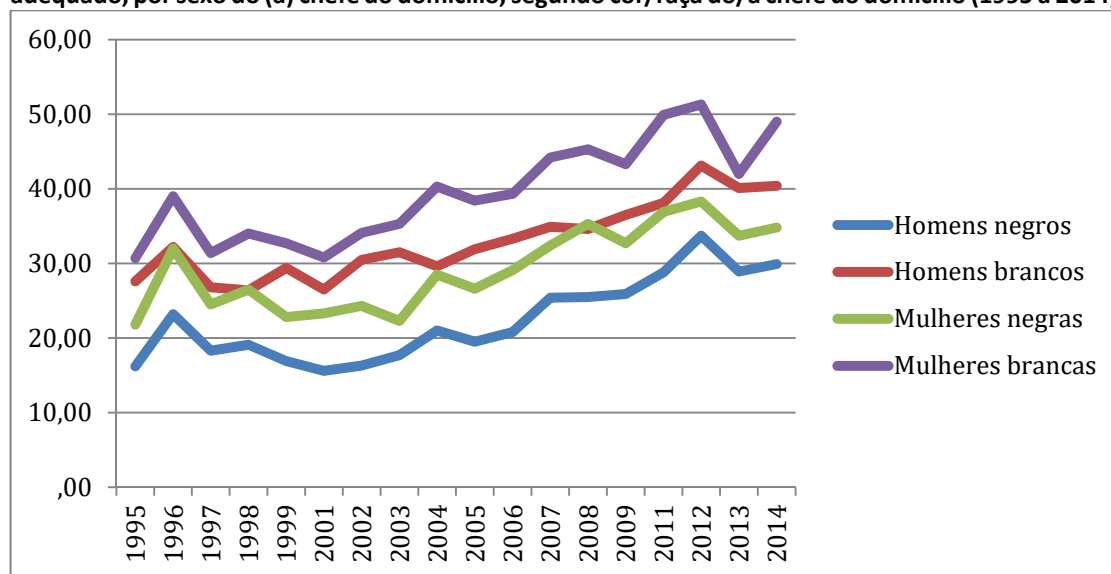
Brasil: proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com esgotamento sanitário adequado, por sexo do(a) chefe do domicílio, segundo cor/raça do/a chefe do domicílio (1995 a 2014)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 15

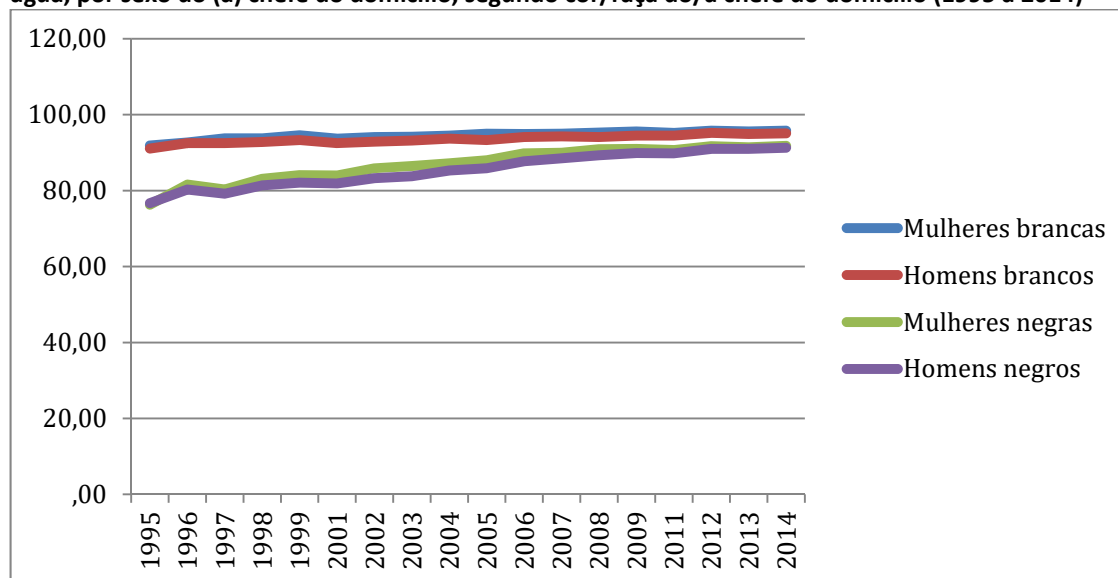
Brasil: proporção de domicílios particulares permanentes rurais com esgotamento sanitário adequado, por sexo do (a) chefe do domicílio, segundo cor/raça do/a chefe do domicílio (1995 a 2014)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 16

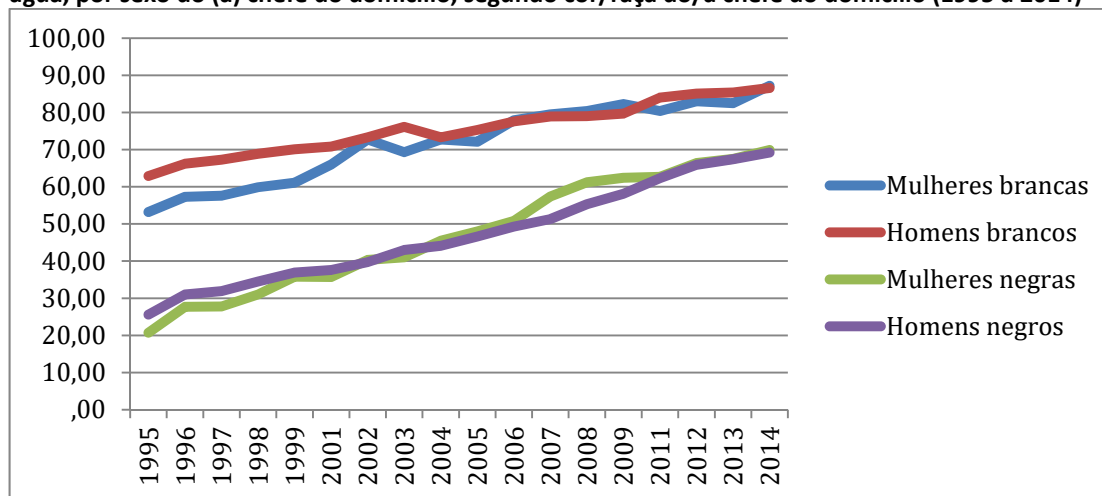
Brasil: proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com abastecimento adequado de água, por sexo do (a) chefe do domicílio, segundo cor/raça do/a chefe do domicílio (1995 a 2014)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 17

Brasil: proporção de domicílios particulares permanentes rurais com abastecimento adequado de água, por sexo do (a) chefe do domicílio, segundo cor/raça do/a chefe do domicílio (1995 a 2014)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

3.7 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE DAS MULHERES

Revisamos acima, de maneira breve e tangencial, alguns dos principais determinantes sociais da saúde das mulheres no Brasil: o racismo, a violência, a pobreza, o trabalho, o uso do tempo, a segurança alimentar e nutricional e as condições básicas de habitação.

O que a análise desses determinantes nos indica é que permanece necessária e urgente a incorporação da perspectiva de gênero e raça em todo o conjunto de dados e estudos produzidos e de políticas públicas formuladas e implementadas no âmbito da saúde no país.

Na seção seguinte, revisaremos alguns indicadores da saúde das mulheres, nos quais veremos refletidos os determinantes sociais abordados até aqui.

4 SAÚDE DAS MULHERES

Até aqui, analisamos o quadro dos determinantes sociais da saúde das mulheres: as condições de vida capazes de ampliar ou reduzir a qualidade da saúde de mulheres negras e brancas no Brasil. Nessa seção, passaremos à análise dos indicadores médicos de saúde das mulheres, tratando rapidamente dos indicadores de acesso ao sistema de saúde e apresentando indicadores de doenças não-transmissíveis selecionadas, saúde reprodutiva, HIV/Aids, maternidade e aborto.

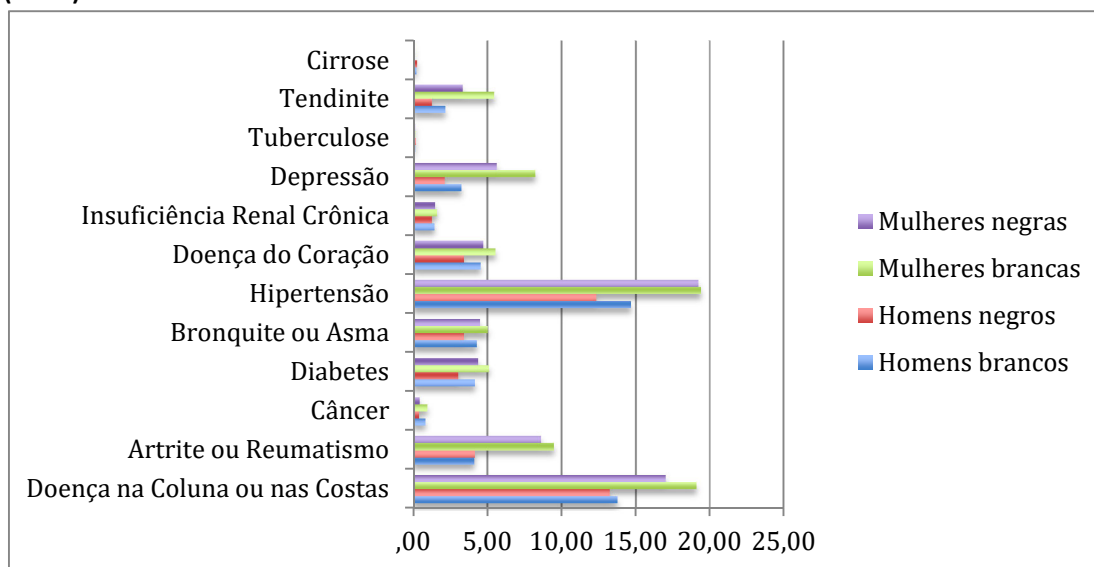
4.1 DOENÇAS SELECIONADAS

Dados da PNAD sobre a prevalência de doenças selecionadas na população brasileira em 2008 indicam maior adoecimento das mulheres, quando comparadas aos homens, em todos os casos listados, à exceção da cirrose. Em 2008, as mulheres apresentaram maior registro de adoecimento por tendinite, tuberculose, depressão, insuficiência renal crônica, doença do coração, hipertensão, bronquite ou asma, diabetes, câncer, artrite ou reumatismo e doença na coluna ou nas costas.

A comparação entre os dados de 1998 e 2008 indica o aumento – para homens e mulheres, brancos(as) e negros(as) – da prevalência nos casos de câncer, diabetes, hipertensão, doença do coração e tendinite. Para as demais doenças, registrou-se queda.

GRÁFICO 18

Brasil: prevalência de doenças selecionadas na população, por sexo e cor/raça – (2008)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

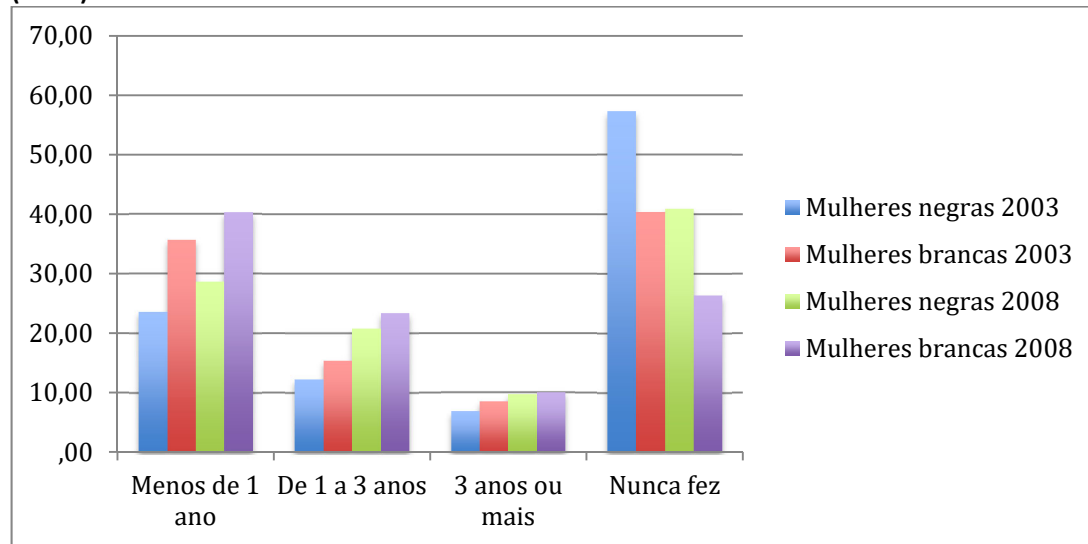
O aumento da prevalência é observado ao mesmo tempo em que se registra crescimento no acesso das mulheres a exames de rotina essenciais para a detecção, por exemplo, dos dois tipos de câncer que mais vitimam mulheres no Brasil, o câncer de mama e de colo de útero.

Os dados sobre realização de mamografia e exame de colo de útero mostram que aumentou a distribuição percentual de mulheres brancas e negras que realizam os exames. Ainda assim, tanto em 2003, quanto em 2008, menos mulheres negras

havam realizado os exames; e a porcentagem de mulheres negras que nunca haviam realizado mamografia ou exame de colo de útero era maior.

GRÁFICO 19

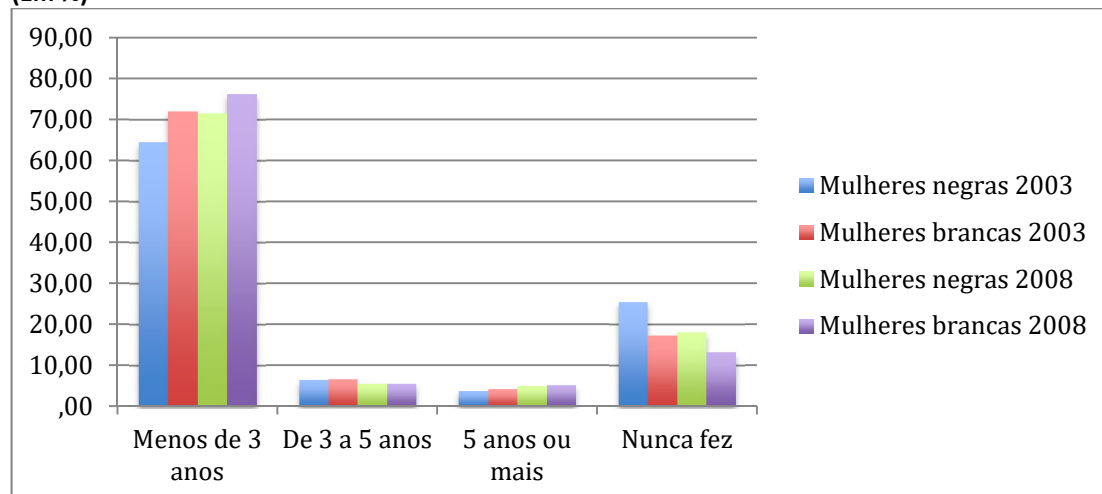
Brasil: distribuição das mulheres de 40 anos ou mais de idade que realizaram mamografia, por período de realização do último exame, segundo cor/raça – (2003 e 2008)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 20

Brasil: distribuição das mulheres de 25 anos ou mais de idade que realizaram exame de colo de útero, por período de realização do último exame, segundo cor/raça (2003 e 2008)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Conforme representado no gráfico abaixo, nos últimos anos, as mortes por câncer de mama e de colo de útero no Brasil têm registrado pequena alta, no caso da

primeira, e queda, no caso da segunda. Girianelli et al (2014, p. 462), ao analisarem os dados sobre mortalidade por esses dois tipos de câncer, afirmaram que:

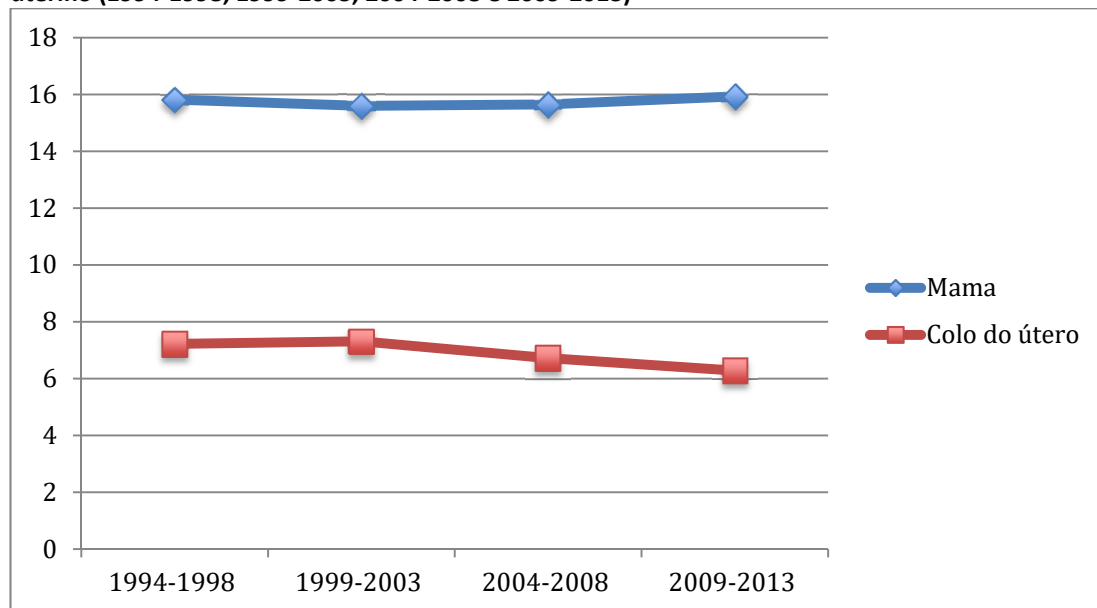
a magnitude da mortalidade por câncer de mama entre mulheres brasileiras era semelhante à do câncer de colo do útero na década de 1980. No entanto, o câncer de mama sempre teve peso maior entre os óbitos nas capitais. As tendências das taxas de mortalidade pelos dois tipos de câncer apresentaram padrões diferenciados no país ao longo de trinta anos: nítida queda para o câncer do colo uterino, mais pronunciada nas capitais, e aumento para o câncer de mama. Declínio dos óbitos por este câncer começou a se esboçar entre mulheres residentes nas capitais a partir do final da década de 1990.

Thuler (2008) destaca que as taxas de mortalidade por câncer de colo de útero caíram devido à utilização do exame citológico para o diagnóstico e à qualidade do mesmo, mas ressalta que, entretanto, os casos têm sido detectados em estágios já avançados da doença. Tal fato diminui as chances de sobrevivência das pacientes, além de indicar “problemas no acesso aos serviços, revelando, sobretudo, carência de centros de oncologia fora das grandes capitais do país” (p. 217). Ao analisar os dados de mortalidade por câncer de colo de útero e os dados de acesso ao exame citológico, Thuler (2008, p. 218) afirma ainda que:

as mesmas mulheres que deixam de realizar o exame preventivo de Papanicolau (mulheres de baixo nível socioeconômico, baixa escolaridade, baixa renda familiar e nas faixas etárias mais jovens) são certamente as que estão morrendo vítimas de câncer do colo do útero (mulheres na idade adulta, negras, sem companheiro, donas de casa, residentes em bairros com baixa condição de vida e atendidas na rede hospitalar do SUS). Essa proximidade de fatores reduz a cadeia explicativa da mortalidade por câncer do colo do útero às desigualdades sociais.

GRÁFICO 21

Brasil: distribuição proporcional do total de mortes de mulheres por câncer de mama e de colo uterino (1994-1998, 1999-2003, 2004-2008 e 2009-2013)



Elaboração da autora.

Fontes: MS/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Diretoria de Apoio Administrativo ao Sistema de Saúde (DASIS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM); MP/IBGE; MS/Instituto Nacional do Câncer (INCA)/Coordenação de Prevenção e Vigilância (Conprev)/Divisão de Vigilância.

O aumento na incidência do câncer de mama é explicado por Girianelli et al (2014, p. 465) pela hipótese de mudanças reprodutivas e sexuais, ainda que as autoras também destaquem que “a reversão da mortalidade, que começou nas capitais, tornou-se possível pelo acesso aos meios diagnósticos e terapêuticos e pode tornar-se efetiva nos estágios iniciais da doença”.

4.2 SAÚDE SEXUAL E SAÚDE REPRODUTIVA

A Plataforma de Ação de Pequim define a saúde reprodutiva como:

um estado de completo bem-estar físico, mental e social, em todos os aspectos relacionados com o sistema reprodutivo e suas funções e processos, e não a mera ausência de enfermidade ou doença. A saúde reprodutiva implica, assim, a capacidade de desfrutar de uma vida sexual satisfatória e sem risco, a capacidade de procriar e a liberdade para decidir fazê-lo ou não fazê-lo, quando e com que frequência. (...). Em consonância com essa definição de saúde reprodutiva, o

atendimento à saúde reprodutiva se define como o conjunto de métodos, técnicas e serviços que contribuem para a saúde e o bem-estar reprodutivo, ao evitar e resolver os problemas relacionados com a saúde reprodutiva.

No Brasil, a saúde reprodutiva já consta da PAISM, e também aparece traduzida em planejamento familiar na Constituição de 1988. Em 1996, é aprovada a Lei nº 9.263, que define e regulamenta o planejamento familiar, entendido como “o conjunto de ações de regulação da fecundidade que garanta direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal”. Em 2001, o MS lança a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS), na qual inclui a implementação de ações de assistência ao planejamento familiar como responsabilidade dos municípios brasileiros (Galli e Rocha, 2015).

Galli e Rocha (2015, p. 67), ao recuperarem o histórico do planejamento familiar como política de saúde no Brasil, destacam que, no entanto,

apesar da existência de política governamental que estabelece diretrizes e regulamenta a implantação e implementação técnica das ações de planejamento familiar no Brasil, a prática revela a dificuldade de acesso a serviços que oferecem o programa de planejamento familiar, a má qualidade da atenção, a dificuldade de integrar ações e a oferta limitada de métodos.

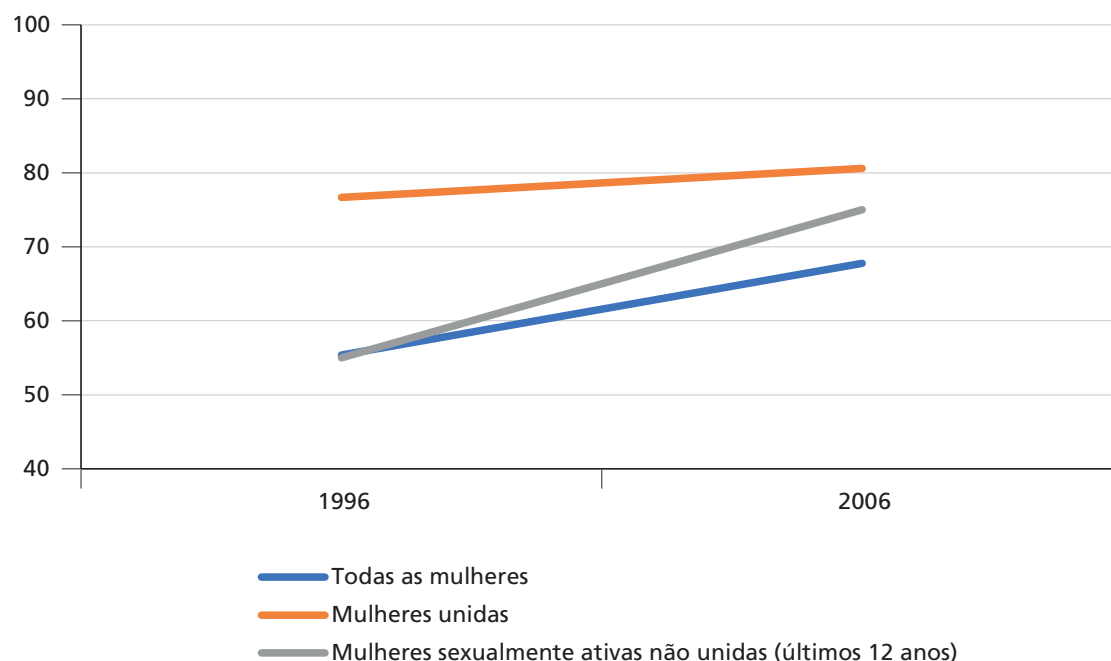
Ainda assim, registram os avanços alcançados pelo Estado brasileiro, especialmente no que se refere a compra e distribuição de anticoncepcionais, com ênfase na pílula, no DIU, nos preservativos masculinos e na realização de vasectomias pelo sistema público de saúde. As autoras destacam o crescimento no investimento do Estado em métodos anticoncepcionais – de R\$25,3 milhões em 2005, para R\$72 milhões em 2010.

O gráfico 22 ilustra o crescimento na proporção de mulheres usuárias de métodos anticoncepcionais no período entre 1996 e 2006. A proporção total de mulheres usuárias de métodos anticoncepcionais cresceu de 55% em 1996, para 68% em 2006. A porcentagem de usuárias é mais alta entre as mulheres unidas (77% em 1996, 81% em 2006), mas o crescimento da proporção de usuárias no período

considerado é mais acentuado para o grupo de mulheres sexualmente ativas e não unidas: de 55% em 1996, para 75% em 2006.

GRÁFICO 22

Brasil: proporção de mulheres usuárias de métodos anticoncepcionais (1996 e 2006)



Esse crescimento do acesso e uso de métodos anticoncepcionais tem forte reflexo na acentuação da tendência de queda da taxa de fecundidade total, iniciada no Brasil na década de 1960 e aprofundada nos últimos vinte anos. Segundo dados do IBGE, em 1991, a taxa de fecundidade total no país era de 2,89, caindo para 2,38 em 2000 e para 1,90 – abaixo da taxa de reposição – em 2010. Em 2015, ela alcança 1,72.

Vale ressaltar, no entanto, que há oscilações significativas no indicador quando consideradas as variáveis de localização de domicílio, escolaridade e faixa de renda – indicador importante das lacunas na política de saúde reprodutiva do Estado brasileiro. Estudo de Cunha (2009) a partir dos dados da PNDS de 2006 apontou que 40% das mulheres brasileiras em idade fértil viviam em condições de precariedade e com acesso insuficiente a serviços de saúde. Essa porcentagem é consideravelmente mais alta na região Norte (80%) e na zona rural (78%). A PNAISM (2004, p. 30) observa a esse respeito que:

o acesso da população rural aos serviços de saúde ainda é um grande desafio do SUS. A dificuldade de acesso às ações de saúde, imposta às mulheres rurais, está relacionada, entre

outros fatores, às desigualdades das relações de gênero e de trabalho, às grandes distâncias entre residência ou trabalho e os serviços de saúde, à maior precariedade dos serviços locais e à precária capacitação dos gestores e profissionais de saúde para lidar com a especificidade dos agravos decorrentes do trabalho no campo.

A ênfase das ações governamentais ao planejamento familiar ou reprodutivo, no entanto, parece fazer sombra aos direitos e à saúde sexual, também contemplada na Plataforma de Ação de Pequim. Documento de 2006 do MS, “Direitos sexuais, direitos reprodutivos e métodos anticoncepcionais”, assim define os direitos sexuais:

direito de viver e expressar livremente a sexualidade sem violência, discriminação e imposições e com respeito pleno pelo corpo do(a) parceiro(a). Direito de escolher o(a) parceiro(a) sexual. Direito de viver plenamente a sexualidade sem medo, vergonha, culpa e falsas crenças. Direito de viver a sexualidade independentemente de estado civil, idade ou condição física. Direito de escolher se quer ou não quer ter relação sexual. Direito de expressar livremente sua orientação sexual: heterossexualidade, homossexualidade, bissexualidade, entre outras. Direito de ter relação sexual independente da reprodução. Direito ao sexo seguro para prevenção da gravidez indesejada e de DST/HIV/Aids. Direito a serviços de saúde que garantam privacidade, sigilo e atendimento de qualidade e sem discriminação. Direito à informação e à educação sexual e reprodutiva.

Em 2014, durante a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), realizada em Brasília pela então Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), aconteceu a oficina Atenção Integral à Saúde de Mulheres Lésbicas e Bissexuais, evento que pretendia atender a demandas históricas dos movimentos de mulheres lésbicas e bissexuais, além de organizar e sistematizar os esforços e elaborações da SPM e do MS acerca do tema.

Algumas das principais questões sistematizadas pelo documento resultante da oficina dizem respeito a:

- 1) Necessidade de educação e formação dos profissionais da saúde e de gestores(as) da política de saúde acerca da saúde das mulheres lésbicas e bissexuais. A precariedade, ou mesmo a ausência, do acolhimento às mulheres lésbicas e heterossexuais nos serviços de saúde aparece no documento e em algumas das pesquisas cujos resultados foram apresentados na oficina. Também foi mencionado o foco da política de saúde da mulher na reprodução e uma ausência generalizada de uma abordagem de gênero.
- 2) Necessidade de serviços específicos para o atendimento das mulheres lésbicas e bissexuais. O atendimento a mulheres trans também foi destacado no documento.
- 3) Necessidade de maior investimento em pesquisas e estudos quantitativos e qualitativos sobre o tema. A inclusão do quesito orientação sexual no atendimento de saúde foi mencionado, mas destacou-se que ainda não existe consenso a respeito do assunto.

A invisibilidade que experimentam as mulheres lésbicas nos serviços de saúde foi destacada por Portella (2014), após conduzir pesquisa qualitativa sobre as percepções de profissionais de saúde e usuárias do SUS sobre as necessidades de saúde das mulheres lésbicas. A autora ressalta que as discriminações e negligências vivenciadas pelas mulheres lésbicas nos serviços de saúde produzem impactos tanto na qualidade do atendimento, quanto na possibilidade das mulheres lésbicas de acessarem respostas, encaminhamentos e tratamentos adequados e pertinentes à sua experiência social, sexual e reprodutiva.

Importa destacar que a violência sofrida pela população LGBT tem alcançado níveis alarmantes no Brasil. O Grupo Gay da Bahia monitora os assassinatos por homofobia no Brasil desde 2005 e registrou, em 2015, 318 assassinatos de LGBT: 52% gays, 37% travestis, 16% lésbicas e 10% bissexuais.

4.3 SAÚDE MATERNA

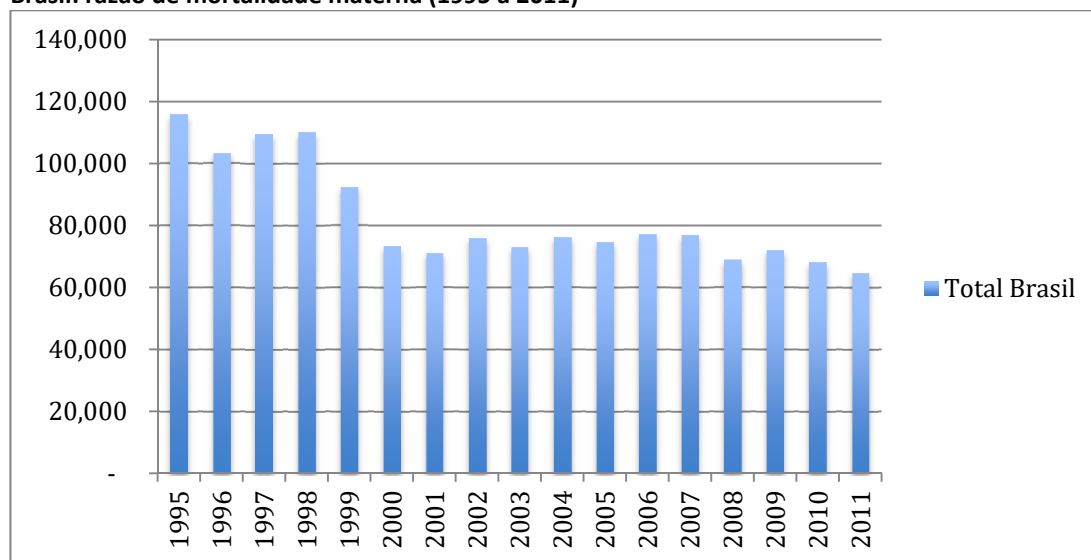
No que se refere à maternidade como um direito reprodutivo – e como uma questão fundamental da agenda da saúde sexual e reprodutiva –, avanços podem ser observados ao longo do período analisado, ainda que persistam inúmeros e graves obstáculos.

Em 2009, a mortalidade materna foi considerada, pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, como uma grave violação aos direitos humanos. A persistência dos altos índices de morte de mulheres por causas evitáveis no contexto de uma gestação é um indicador importante do quanto somos capazes de avançar (ou não) na redução de múltiplas e estruturantes formas de desigualdades.

Ao longo dos vinte anos considerados nesta análise, registra-se uma tendência de queda na mortalidade materna no Brasil. Dados do MS indicam que ela foi acentuada nos primeiros anos desse período, saindo de um elevado patamar de quase 120 mortes por 100 mil nascidos vivos, para um patamar de quase 60 em 2011. No entanto, no gráfico 23 pode-se notar que, a partir de 1999, houve uma desaceleração no ritmo de queda.

GRÁFICO 23

Brasil: razão de mortalidade materna (1995 a 2011)



Fonte: MS/SVS – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc); SIM.

Dados mais recentes, publicados pela OMS em 2015, nos informam sobre esse intervalo de 2011 a 2015. Eles apontam para uma tendência de avanço em direção à

meta de redução em 75%, estabelecida pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ainda que a meta em si não tenha sido atingida.

O relatório (OMS, 2015) indica que, entre 1990 e 2015, o Brasil conseguiu diminuir em 57,7% a razão de mortalidade materna, saindo de uma taxa de 104 mortes por 100 mil nascidos vivos em 1990 para uma de 44 em 2015.

Galli e Rocha (2015, p. 64) destacam a lentidão do avanço brasileiro em direção à redução da mortalidade materna no país. Ao analisarem relatório produzido em 2008 pela OMS em parceria com o MS e com organizações de direitos sexuais e reprodutivos no Brasil, apontam algumas barreiras que dificultam a redução da morbimortalidade materna no Brasil.

A descontinuidade das ações de vigilância e do monitoramento de eventos e agravos; o baixo grau de implementação dos comitês de mortalidade materna; o baixo grau de interiorização das políticas de saúde voltadas especificamente para este problema e o desconhecimento dos gestores locais sobre as políticas de saúde que visam à redução da morbimortalidade materna.

Ainda que os dados do MS sobre mortalidade materna não sejam divulgados com a desagregação por raça/cor, estudos como o de Alaerte Leandro Martins (2006) e o de Neuma Zamariano Fanaia Teixeira et al (2012) confirmam a sobre-representação das mulheres negras nos indicadores de mortalidade materna no Brasil.

Martins (2006) estima que o número de mulheres negras mortas em decorrência de complicações na gestação seja de 3 a 4 vezes superior ao número de mulheres brancas. Em artigo de julho de 2012, publicado no portal do Observatório de Favelas⁵, Martins explica o elevado índice de mortalidade materna entre as mulheres negras.

A relação mortalidade materna/nascidos é maior entre as mulheres indígenas, seguidas das mulheres negras. Porém, morrem mais mulheres negras. Explico. Em 2009, segundo o

⁵ O artigo intitulado *Raça e Morte Materna no Brasil* foi escrito por Cecília Oliveira e Victor Domingues e está disponível em: <<http://of.org.br/noticias-analises/raca-e-morte-materna-no-brasil-2/>>. Acesso em: dezembro de 2016.

DATASUS, houve 1.872 óbitos declarados, sendo 25 de mulheres indígenas. Mas, como a população indígena é pequena, a relação morte materna/nascidos vivos, é a mais alta: 157 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos. Já entre as mulheres negras (soma de pardas e pretas, segundo o IBGE) a relação é menor: 75 para cada 100 mil. Porém, em números absolutos é, em disparada, maior: 1.076 óbitos. Portanto, 57% do total de um total de 1.872 óbitos em 2009. Em 2009, segundo o DATASUS, tivemos 2 óbitos em amarelas, 638, em brancas e 131 em que a cor da pele não foi registrada, apesar de ser obrigatório desde 1996.

O caso de Alyne Pimentel, de 2002, reflete de maneira explícita o que dados, especialistas e movimentos feministas, de mulheres e, especialmente, de mulheres negras, vem denunciando há décadas. Alyne, mulher jovem, negra e de baixa renda da cidade fluminense de Belford Roxo, faleceu em decorrência de sucessivas negligências do atendimento médico-hospitalar que buscou.

O caso Alyne foi o primeiro a ser levado e acolhido pelo Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), que, em 2011, responsabilizou o Estado brasileiro pela falta de atendimento médico adequado. Dez anos depois, em 2012, a Relatoria de Saúde Sexual e Reprodutiva da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Dhesca) voltou aos hospitais que atenderam Alyne e constatou que poucos foram os avanços para responder às falhas que provocaram sua morte.

Infraestrutura precária, ausência dos equipamentos e dos recursos humanos necessários, irregularidades e disparidades no acesso a transporte, ao banco de sangue e à lei do acompanhante foram destacadas pelo relatório de Galli e Rocha (2015) como problemas que permanecem.

O racismo e a violência institucionais experimentados pelas mulheres grávidas atendidas pelo SUS ainda são graves entraves ao pleno acesso das mulheres negras ao seu direito à saúde.

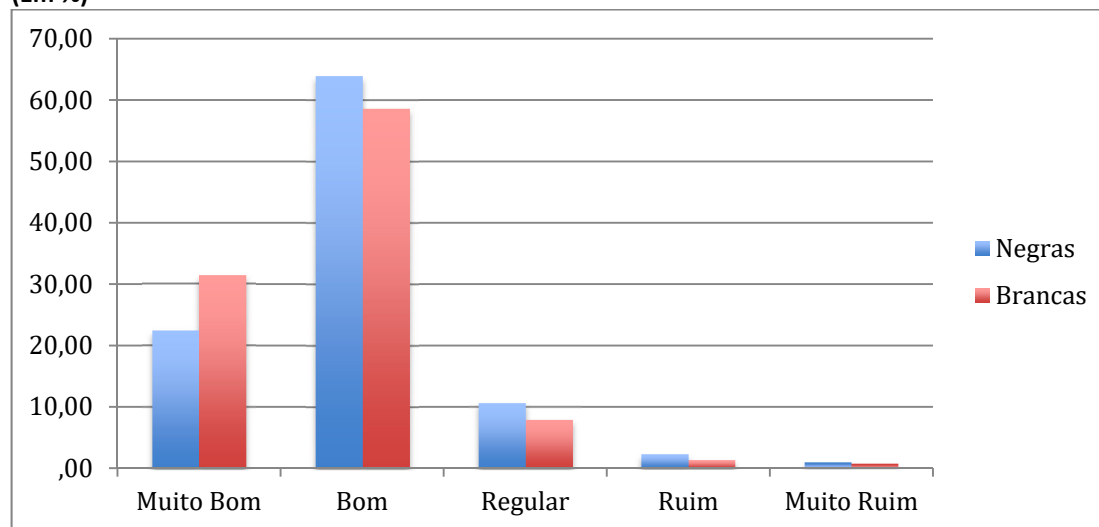
Os indicadores relativos ao acesso ao pré-natal apontam para a quase universalização do serviço – em 2006, 80,9% das gestações contaram com ao menos seis consultas de pré-natal no Brasil. No entanto, a proporção varia significativamente de acordo com a região (64,9% no Norte, 88,2% no Sudeste); com a localização do domicílio (83,3% na área urbana, 70,8% na área rural); com os anos de estudo (65% para as mulheres com 0 a 3 anos de estudo, 91,7% para as mulheres com 11 anos ou mais de estudo); com a classe social (95,4% para as mulheres das classes A e B, 69,5% para as mulheres das classes D e E); com o tipo de serviço (94,1% nos atendimentos na rede privada, 78% nos atendimentos pelo SUS); com a raça/cor (78,5% para as mulheres negras, 86,2% para as brancas); com a idade no parto (74,8% para as mulheres com menos de 19 anos, 82,9% para as mulheres com idade entre 20 e 49 anos); e de acordo com a ordem do nascimento (84,6% quando se trata do primeiro filho, 77,7% quando se trata do segundo ou mais) (Lago e Lima, 2010: 160).

O estudo *Nascer no Brasil*, conduzido pela Fiocruz (2011/2012), destaca, contudo, que 60% das gestantes inicia seu pré-natal tardiamente – depois da 12ª semana de gestação. Apontam também que somente 59% das mulheres receberam orientação, durante o pré-natal, sobre que maternidade procurar no momento do parto, e cerca de um quinto das mulheres teve de procurar mais de um serviço de saúde no momento do parto, devido à falta de profissionais ou de vagas no primeiro serviço procurado.

Os gráficos 24 e 25 registram a avaliação das mulheres sobre o atendimento hospitalar recebido no momento do parto. Ainda que em ambos – tanto o de 1998, quanto o de 2008 – a maioria das avaliações registradas seja positiva, vale ressaltar que o percentual de mulheres brancas supera o de mulheres negras apenas na primeira resposta – a de máxima avaliação positiva (muito bom). Em todos os demais espectros da avaliação – bom, regular, ruim e muito ruim – o percentual de mulheres negras supera o de mulheres brancas.

GRÁFICO 24

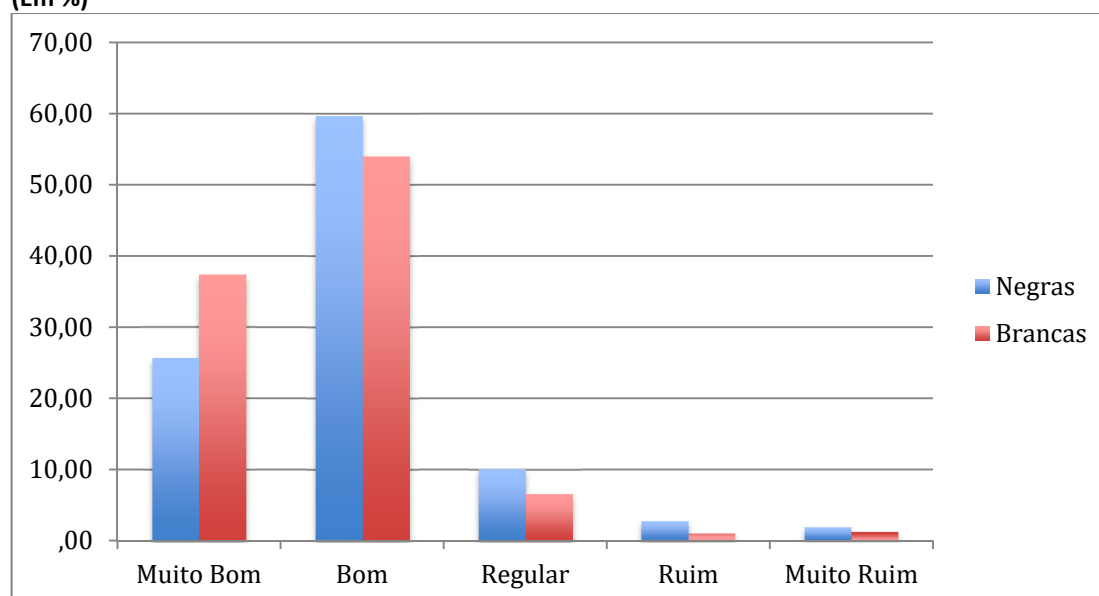
Brasil: distribuição das mulheres cuja principal razão de internação foi a realização de parto normal ou cesáreo, por avaliação do atendimento, segundo cor/raça (1998)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 25

Brasil: distribuição das mulheres cuja principal razão de internação foi a realização de parto normal ou cesáreo, por avaliação do atendimento, segundo cor/raça (2008)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Outro dado que merece destaque ao se discutir a saúde materna no Brasil é o que nos informa sobre a tendência crescente de partos cesáreos no país. O fenômeno passou a ser debatido mais amplamente na sociedade em anos recentes, impulsionado pelos movimentos feminista e de mulheres e também pelo movimento pelo parto humanizado. A denúncia sobre os inúmeros casos de violência obstétrica

produziu uma conquista importante: a Lei do Acompanhante (Lei nº 11.108), de 2005, que determina o direito da parturiente de escolher uma pessoa para acompanhá-la no momento do parto.

A implementação da lei foi lenta, e foram frequentes as denúncias de descumprimento. Diniz et al (2014), ao analisarem os resultados da pesquisa *Nascer no Brasil*, realizada com mulheres puérperas e seus recém-nascidos entre fevereiro de 2011 e outubro de 2012 em hospitais de todo o país, afirmaram que 24,5% das mulheres entrevistadas tiveram ausência total de acompanhante durante o parto. A maioria (56,7%) teve ausência parcial de acompanhante e apenas 18,8% contou com um(a) acompanhante em todos os momentos do parto. Das mulheres que tiveram ausência total de acompanhante, 59,6% eram negras (33% de pretas, 26,9% de pardas).

A proibição hospitalar foi a principal razão para a ausência de acompanhante (52% dos casos), ainda que a falta de informação das mulheres sobre o direito a acompanhante tenha sido registrada com frequência pela pesquisa. Para as mulheres que reportaram terem sido acompanhadas, apenas 42,1% estavam com acompanhante durante o trabalho de parto, e 32,7% no momento do nascimento da criança.

Segundo a pesquisa, os principais fatores maternos associados à ausência total de acompanhante são: *i)* parto vaginal; *ii)* ser da região Centro-Oeste do país; *iii)* classe social; *iv)* escolaridade materna; *v)* cor da pele; *vi)* multiparidade; e *vii)* ser usuária do SUS. As pesquisadoras (Diniz et al, 2014, p. 151) concluem que:

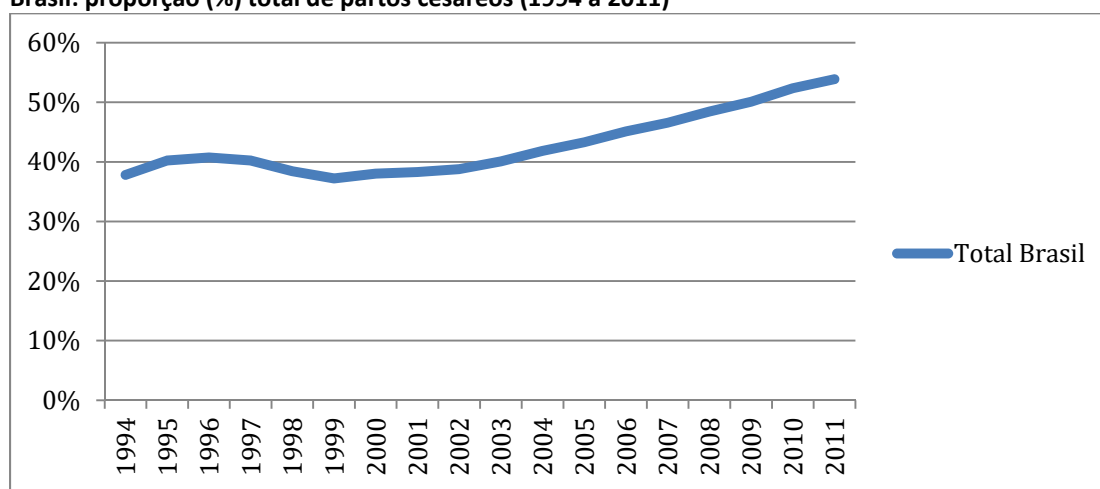
ter a presença contínua de um acompanhante durante o parto na maioria dos serviços ainda é um privilégio para as mulheres com maior renda e escolaridade, de cor branca, pagando pela assistência, e que tiveram uma cesariana. A resistência à garantia de acompanhantes para todas as mulheres em todos os momentos do parto, e para a promoção de um ambiente de nascimento confortável para a mulher, reforça a denúncia dos movimentos sociais de que há um conflito de interesses na organização da assistência ao parto, com o objetivo de “pessimizar” a experiência do parto para vender cesáreas: se

uma melhor experiência de parto fosse possível, menos mulheres decidiriam por cesariana apenas para se sentirem mais protegidas da violência, da solidão e da indignidade.

O gráfico 26 ilustra bem a tendência de crescimento da porcentagem de cesarianas no Brasil a partir de 2002, quando o registro era de 38,77%. Em 2011, essa porcentagem já alcançava mais da metade dos partos realizados (53,88%).

GRÁFICO 26

Brasil: proporção (%) total de partos cesáreos (1994 a 2011)



Fonte: MS/SVS – Sinasc.

4.4 ABORTO

A Plataforma de Ação de Pequim, fazendo referência ao parágrafo 8.25 do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, reconhece o aborto como um grave problema de saúde pública e insta os Estados signatários a tomarem medidas para resolvê-lo. Determina o texto da Plataforma que:

nos casos em que o aborto não é ilegal, ele deve ser praticado em condições seguras. Em todos os casos, as mulheres devem ter acesso a serviços de boa qualidade para o tratamento de complicações derivadas de abortos. Serviços de orientação, educação e planejamento familiar pós-aborto devem ser oferecidos prontamente à mulher, o que contribuirá para evitar abortos repetidos, considerar a possibilidade de rever as leis que preveem medidas punitivas contra as mulheres que se tenham submetido a abortos ilegais.

No que se refere ao direito à interrupção da gravidez no Brasil, são poucos e frágeis os avanços no período em questão. Registram-se alguns avanços de legislação, mas, ao mesmo tempo, um recrudescimento das tentativas – especialmente no âmbito do Poder Legislativo – de ampliar as restrições à prática do aborto e de intensificar os mecanismos e dispositivos de criminalização das mulheres que abortam.

Apesar das conquistas alcançadas pelos movimentos feministas e de mulheres, em parceria com alguns grupos e setores profissionais da sociedade civil organizada, no âmbito da legislação, a implementação dos permissivos legais de aborto é ainda bastante precária, dificultada por um misto de forte pressão religiosa e conivência e negligência institucionais.

Outra barreira importante nesse campo se refere à coleta, produção e divulgação de dados oficiais a respeito da prática e do atendimento às mulheres que realizam aborto. Além de uma considerável diversidade de estudos quantitativos e qualitativos conduzidos sobre o tema, contamos, atualmente, com os preciosos resultados da Pesquisa Nacional de Aborto, realizada em 2010 pelos pesquisadores Débora Diniz, da Anis – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero –, e Marcelo Medeiros, da Universidade de Brasília.

Além disso, contamos também com os dossiês produzidos pelos movimentos e organizações feministas e de mulheres ao longo de suas décadas de atuação no país. Esses documentos, além de oferecerem uma importante recuperação histórica sobre o tema, sintetizam e sistematizam avanços e retrocessos, e documentam casos paradigmáticos de criminalização e violação de direitos das mulheres que abortam.

Alguns dos dados oficiais disponíveis atualmente que permitem estimar a dimensão do problema são aqueles produzidos pela PNDS, realizada pelo CEBRAP, em parceria com o MS, em 1986, 1996 e em 2006; e os resultados do estudo *Nascer no Brasil*.

Os resultados da PNDS nos fornecem um indicador de gravidezes não desejadas e apontam para uma queda na indesejabilidade do último filho nascido nos últimos cinco anos, no período de 1996 a 2006, de 23,1% para 18,2%.

Berquó e Lima (2009, p. 148), ao analisarem os indicadores e tendências da indesejabilidade da gravidez, destacaram:

a análise da indesejabilidade do último filho nascido nos últimos cinco anos anteriores à pesquisa revelou diferenciais importantes associados à situação conjugal e às condições de vida das mulheres, tanto em 1996 como em 2006. São as menos escolarizadas, as mais pobres e as não-unidas que apresentaram maior prevalência de filhos não desejados. Seguem também este padrão de maior vulnerabilidade, quanto ao planejamento reprodutivo, as mulheres negras, as mais velhas e aquelas com parturições mais elevadas.

O dossiê da Frente Nacional contra a Criminalização das Mulheres e pela Legalização do Aborto (2015), no entanto, pondera que a pesquisa do CEBRAP e do MS não considerou as gravidezes indesejadas como um todo. Afirmo o dossiê (2015, p. 18) que:

é importante observar que esta porcentagem é feita com base nas gravidezes que resultaram em crianças nascidas, e não nas gravidezes como um todo. Faltou à PNDS 2006 dimensionar as taxas de aborto inseguro – um dado difícil de pesquisar, considerando a situação de clandestinidade. Uma clandestinidade com seus riscos e inseguranças, que atingem mais fortemente as mulheres menos favorecidas.

Nesse contexto, o estudo *Nascer no Brasil* aponta que 30% das mulheres entrevistadas não desejaram a gestação atual, 9% relataram insatisfação com a gravidez e 2,3% das mulheres que deram à luz afirmaram ter tentado interromper a gestação (Fiocruz, 2012, p. 3).

Esses dados ajudam a ampliar a compreensão sobre o fenômeno do aborto inseguro no Brasil, na medida em que sugerem limites no alcance e lacunas no desenho e implementação das políticas de planejamento reprodutivo e contracepção. De acordo com a coordenadora da pesquisa da Fiocruz, Maria do Carmo Leal (Frente Nacional contra a Criminalização das Mulheres e pela Legalização do Aborto, 2015, p. 19),

isso é algo muito sério. Significa que nossa população não está programando a concepção. Ela ocorre por acidente. É ótimo

que o pré-natal tenha atingido esse nível, mas chama a atenção que a contracepção não está recebendo a mesma atenção do sistema público de saúde. Não está com a mesma oferta, e isso se reflete nos números de aborto no país.

A Pesquisa Nacional de Aborto (PNA), de 2010, lançou nova luz ao tema, oferecendo informações específicas fundamentais para a compreensão do problema no Brasil. Em 2010, foram entrevistadas 2.002 mulheres com idades entre 18 e 39 anos de todo o Brasil urbano, utilizando-se da técnica de urna e de questionários preenchidos por entrevistadoras. Conforme destacado por Diniz e Medeiros (2010, p. 961), “o objetivo da PNA é oferecer dados sobre aborto no Brasil, a fim de subsidiar ações de saúde pública para as mulheres em idade reprodutiva e fornecer informações necessárias para o desenho de novas sondagens do tipo e parâmetros para estimativas indiretas”.

Destacamos aqui os seguintes resultados da pesquisa (Diniz e Medeiros, 2010, p. 962):

- 1) Entre as mulheres entrevistadas, 15% afirmaram já haver realizado aborto ao menos uma vez ao longo da vida. Considerando que uma mulher pode realizar mais de um aborto ao longo da vida, e que a pesquisa não abarcou as áreas rurais no Brasil, os pesquisadores destacam que o número de abortos é seguramente superior ao número de mulheres que abortam.
- 2) A proporção de mulheres que realizaram aborto aumenta quanto maior a idade. De acordo com os autores, a proporção é de 6% na faixa de 18 e 19 anos e de 22% na faixa de 35 a 39 anos. “Isso mostra quanto o aborto é um fenômeno comum na vida reprodutiva das mulheres. Em termos simples, isso significa que, ao final de sua vida reprodutiva, mais de um quinto das mulheres no Brasil urbano fez aborto”, afirmam os pesquisadores.
- 3) A incidência do aborto é mais alta entre mulheres de escolaridade mais baixa, ainda que os autores não considerem a escolaridade uma variável diretamente determinante do fenômeno.
- 4) A religião não aparece como uma variável relevante. A composição religiosa das mulheres que afirmaram ter realizado aborto é coerente com a composição religiosa das mulheres brasileiras de maneira geral: maioria

católica, seguida por evangélicas e protestantes, outras religiões e mulheres sem religião.

- 5) Cerca de metade das mulheres que realizaram aborto o fizeram por meio de medicamentos. Ainda que a pesquisa não informe qual o medicamento utilizado, sugere-se, com base nos dados sobre o uso do cada vez mais disseminado do misoprostol, que essa seja a escolha prioritária das mulheres que abortam. “Se isso for verdade, os níveis de segurança hospitalar no Brasil devem ser hoje superiores aos observados em décadas passadas, uma hipótese que se fortalece com a queda da morbimortalidade por aborto inseguro no país”.
- 6) Finalmente, a pesquisa aponta que 8% das entrevistadas, isto é, metade das mulheres que realizaram aborto, recorreram ao sistema de saúde em decorrência de complicações ligadas ao procedimento

O grande problema da falta de dados oficiais específicos e abrangentes, além da evidente lacuna de informações dela resultante, é a impossibilidade da comparabilidade e da avaliação de eficácia e efetividade das políticas públicas em resposta ao problema. Enquanto o aborto continuar sendo tratado como um crime, seguirá na clandestinidade, colocando em risco a vida das mulheres, violando seus direitos e violentando sua dignidade.

4.4.1 LEGISLAÇÃO SOBRE ABORTO NO BRASIL

O Código Penal brasileiro, vigente desde 1940, define o aborto como crime, prevendo duas exceções: quando há risco de vida para a mãe e quando a gravidez resulta de estupro. A Constituição de 1988 não avança em relação ao que determina o Código Penal, mas consegue impedir retrocessos.

Na década de 1990, avançou-se no sentido da regulamentação dos casos em que o aborto é considerado legal – por pressão do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o MS lança, em 1998, a Norma Técnica para Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes, que pretende padronizar e definir procedimentos no atendimento dos casos de aborto previstos em lei.

O dossiê sobre a prática de aborto e a criminalização das mulheres no Brasil, produzido e lançado em 2015 pela Frente Nacional contra a Criminalização das Mulheres e pela Legalização do Aborto (2015, p. 12), recupera o conteúdo do documento no qual o Conselho solicita providências ao MS.

Segundo o documento, após 57 anos de vigência do Código Penal em que foram estabelecidas as circunstâncias em que o aborto é permitido, apenas 8 hospitais em todo o país realizavam atendimento ao aborto legal, contrariando, portanto, determinações dos Programas de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher e da 10ª Conferência Nacional de Saúde.

Talib e Citeli (2005), ao analisarem os atendimentos hospitalares para os casos de aborto previstos na legislação brasileira, constataram que, entre os anos de 1989 e 2004, 37 hospitais afirmavam prestar o serviço de abortamento legal. No entanto, em cinco unidades não havia registros de realização do procedimento. Observaram, também, que 70% dos hospitais exigiam boletim de ocorrência, contrariando a norma técnica do MS.⁶

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal aprovou a admissibilidade do aborto em casos de anencefalia do feto sem necessidade de autorização judicial (ADPF 54/2012), uma importante conquista dos movimentos feministas e de mulheres.

Os permissivos legais do aborto, no entanto, estão sob permanente ameaça de retrocesso. Grupos religiosos e conservadores, organizados e representados politicamente no Congresso Nacional têm intensificado seu ataque aos direitos sexuais e aos direitos reprodutivos das mulheres, sendo a proibição e a criminalização total do aborto o objetivo mais abertamente declarado de sua atuação.

Nesse contexto, diversos foram os projetos apresentados pelas bancadas e parlamentares mais conservadores do Congresso Nacional para barrar avanços e retroceder em relação aos direitos já conquistados. Conforme levantamento divulgado pelo CFEMEA em 2013, dos 34 projetos de lei que abordavam a temática do

⁶ Frente Nacional contra a Criminalização das Mulheres e pela Legalização do Aborto, de 2015. *Criminalização das Mulheres pela prática do aborto no Brasil*.

aborto em tramitação no Congresso Nacional, 31 representavam retrocessos no que se refere aos direitos das mulheres. A Frente Nacional contra a Criminalização das Mulheres e pela Legalização do Aborto (2015, p. 33), ao analisar o período de 2008 a 2014 no Legislativo Federal, destaca:

quatro episódios marcam o cenário de marcha à ré, como qualificamos esta fase do Legislativo: a proposta de rejeição da descriminalização do aborto em duas comissões da Câmara Federal; esta mesma rejeição na relatoria da proposta de reforma do Código Penal, nas mãos do Senado; a aprovação do Estatuto do Nascituro em duas comissões da Câmara Federal; o episódio em curso ao redor da Lei 12.845/2013, que regulamenta o funcionamento dos serviços de aborto legal.

Desse modo, o cenário de ameaça permanente aos direitos conquistados pelas mulheres marca, de maneira mais intensa, a segunda metade do período analisado, momento em que novos grupos políticos ligados a denominações religiosas começaram a ganhar mais força e a ocupar mais espaços na política institucional brasileira. A atuação forte, sistemática e contínua da sociedade civil organizada, em particular a dos movimentos feministas e de mulheres, tem sido determinante para a manutenção dos direitos conquistados.

Vinte anos depois de Pequim, o aborto ainda é um grave problema de saúde pública no Brasil. Permanece, portanto, a demanda ao Estado por respostas explícitas, diretas e contundentes no sentido da garantia dos direitos e da proteção à saúde e à vida das mulheres.

4.5 HIV/AIDS

Em que pese o êxito da política nacional de prevenção e tratamento de HIV/Aids no Brasil no período analisado, o impacto da epidemia nas mulheres brasileiras vem se intensificando desde os primeiros casos registrados no país, na década de 1980.

Dados do MS de 2015⁷ registram, entre 1980 e 2015, um total de 278.960 casos de Aids em mulheres, 35% do número total de registros em todo o período. Apontam, também, um aumento na taxa de detecção do HIV entre as mulheres até 2002, quando alcança 17,4%. A partir de então, registra-se declínio lento, chegando a 13,7% em 2014 – mesmo percentual registrado em 2001. Entre as gestantes, contudo, houve aumento de 30% na taxa de detecção do HIV nos últimos dez anos – de dois casos para cada mil nascidos vivos em 2005, para 2,6 casos em 2014.

As mulheres mais velhas participam mais dos casos de Aids, em comparação com as mais jovens, sendo que a concentração mais alta de casos entre mulheres (49,8% em 2014) se encontra na faixa etária dos 25 aos 39 anos.

O Boletim Epidemiológico – Aids e DST do MS (2015) recupera o histórico das tendências dos casos de Aids em mulheres no Brasil, definindo três períodos de análise: *i)* entre 1980 e 2003, quando se registrou uma tendência de aumento dos casos na população feminina; *ii)* entre 2004 e 2008, período em que se manteve a razão de sexos em 15 casos em homens, para cada 10 casos em mulheres; e *iii)* de 2009 até o presente momento, quando se registra uma tendência de redução no número de casos em mulheres.

Santos (2009, p. 321), no entanto, destaca tendência de avanço mais rápido da epidemia entre as mulheres do que entre os homens, apesar da notificação dos casos na população masculina permanecer mais alta. A pesquisadora sugere que “o fato pode ser atestado pela queda progressiva da relação masculino/feminino de casos e a redução mais expressiva da mortalidade por Aids entre os homens do que entre as mulheres”.

Santos (2009) identifica três fases da evolução da epidemia entre as mulheres no Brasil: *i)* até 1986, quando a transmissão se dava, majoritariamente, por via sexual em mulheres em parceria com homens que fazem sexo com homens ou com homens transfundidos; *ii)* até o início de 1990, quando a transmissão se dava predominantemente pelo uso de drogas injetáveis, em particular na região Sudeste do país; e *iii)* do início dos 1990 até 2009, ano de publicação deste artigo), quando a transmissão se dá majoritariamente pela prática heterossexual.

⁷ Dados divulgados pelo Boletim Epidemiológico – Aids e DST do Ministério da Saúde em 2015, referente aos períodos de julho a dezembro de 2014 e janeiro a junho de 2015.

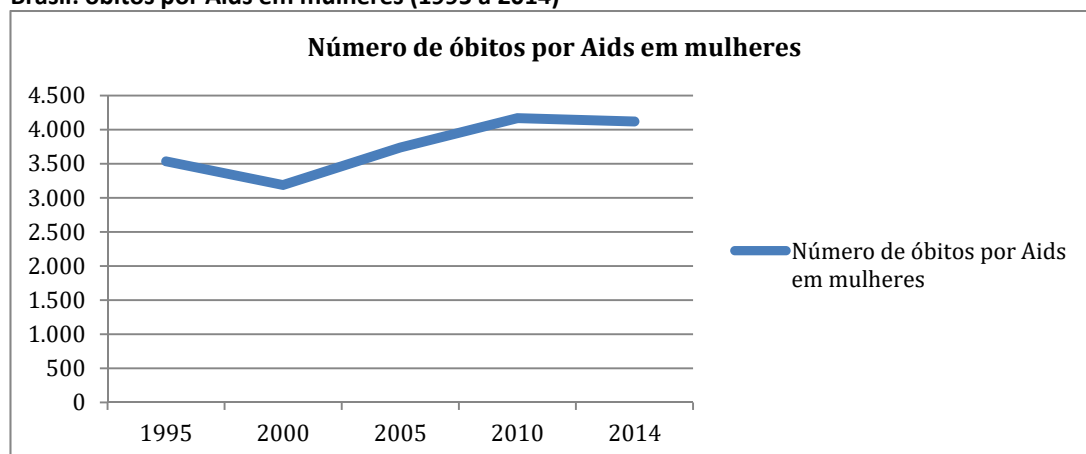
A autora ressalta o baixo poder de negociação sexual das mulheres em suas relações, inclusive (e especialmente) nas relações monogâmicas estáveis, enfatizando a necessidade de se considerar as relações de gênero como relações de poder ao se pensar nas ações de prevenção para esse grupo específico. Segundo Santos (2009), as mulheres identificam o casamento como uma proteção contra a infecção pelo HIV. Lopes et al (2007, p. 40) corroboram essa leitura e destacam a relevância dos seguintes aspectos no que se refere à vulnerabilidade das mulheres em geral à infecção por HIV/Aids.

Restrições do poder de participação nas decisões que envolvem a vida sexual e reprodutiva; coerções emocionais de caráter culturalmente determinado, que interferem na prevenção; e a baixa percepção de vulnerabilidade, influenciada pela não-inclusão das mulheres nos primeiros anos da epidemia, entre os chamados “grupos de risco”.

No que se refere aos óbitos por Aids, os dados do MS em 2015 registram crescimento do número de óbitos por Aids entre mulheres de 1980 a 2015, com pequenas oscilações para baixo em alguns anos específicos. O gráfico 27 registra essa tendência no período aqui analisado, entre 1995 (3.535 óbitos de mulheres por Aids notificados) e 2015 (4.119 óbitos de mulheres por Aids notificados).

GRÁFICO 27

Brasil: óbitos por Aids em mulheres (1995 a 2014)



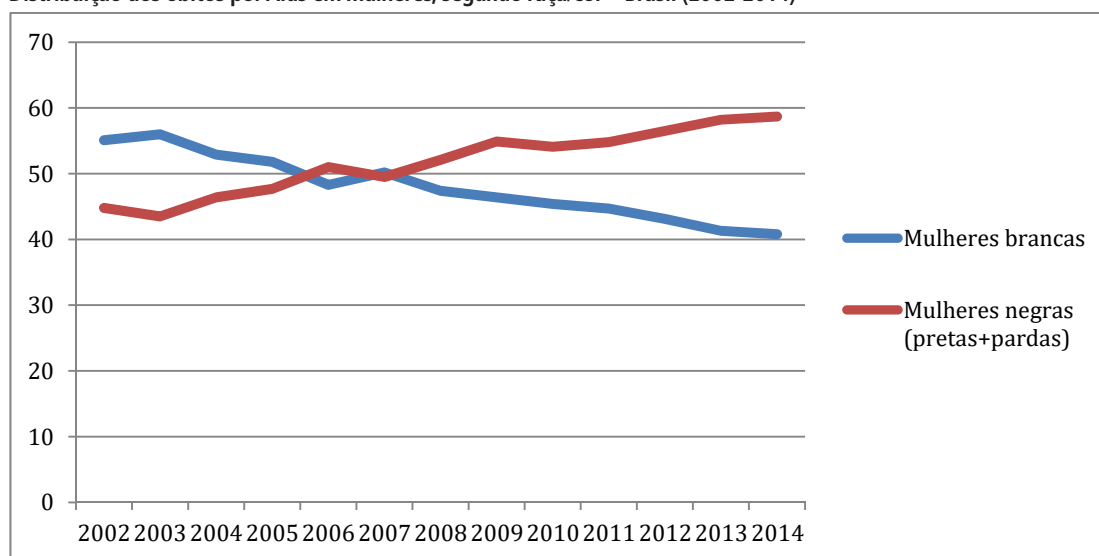
Fonte: MS/SVS/DASIS/SIM, 2015.

Elaboração da autora.

Quando desagregados por raça/cor⁸, esses dados revelam, entretanto, que é para a população de mulheres negras que esse aumento no número de óbitos é de fato observado. Em 2002, as mulheres brancas representavam 55,1% dos óbitos por Aids em mulheres no Brasil, enquanto as mulheres negras (pretas e pardas) representavam 44,8%. Em 2014, as porcentagens passam para 40,8% de mulheres brancas e 58,7% de mulheres negras.

GRÁFICO 28

Distribuição dos óbitos por Aids em mulheres, segundo raça/cor – Brasil (2002-2014)



Fonte: MS/SVS/DASIS/ SIM, 2015.

Elaboração da autora.

O MS confirma o avanço da epidemia entre as mulheres negras, em tendência contrária à registrada para as mulheres brancas e para homens brancos e negros. Entre a população autodeclarada de cor preta, a participação feminina no número de casos é superior à masculina.

Lopes et al (2007, p. 40), ao analisarem dados sobre a vulnerabilidade de mulheres negras e não-negras no estado de São Paulo, destacam como características da população negra, como grupo especificamente vulnerável à infecção por HIV/Aids, “piores condições socioeconômicas, maiores dificuldades de acesso a ações, serviços de saúde e insumos, menores índices de conhecimento adequado sobre as vias de transmissão do HIV e mais baixos percentuais de uso referido do preservativo”.

⁸ O MS não dispõe de dados desagregados por raça/cor anteriores a 2002.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados e análises considerados nesse texto sugerem uma combinação de avanços, retrocessos e permanências no período de 1995 a 2015. Contamos com mais e melhores dados, mais pesquisas e estudos sobre a saúde das mulheres no Brasil. Merecem destaque a conquista da inclusão do quesito raça/cor nos questionários e formulários de registro administrativo do MS e o avanço na divulgação de dados populacionais desagregados por raça/cor.

Observou-se um crescimento considerável de estudos e pesquisas na área de saúde das mulheres. Em particular, nota-se um esforço da parte de pesquisadoras e pesquisadores, institutos de pesquisa e organizações não governamentais de ampliar e qualificar a produção de dados e informações sobre o fenômeno da violência contra as mulheres e sobre a prática do aborto no Brasil – duas áreas de fundamental importância para o campo da saúde das mulheres e que carecem de dados oficiais de produção sistemática e periódica.

Permanecem, no entanto, lacunas importantes: *i)* na divulgação e utilização dos dados desagregados por raça/cor para a formulação, implementação e avaliação das políticas de saúde das mulheres; e *ii)* na produção de dados oficiais, periódicos e comparáveis sobre o fenômeno da violência contra as mulheres e sobre a prática do aborto no Brasil.

Ao longo desses vinte anos pós Pequim, contamos com uma trajetória de atuação intensa dos movimentos feministas e de mulheres no campo da saúde, inclusive na participação de processos de elaboração, implementação e monitoramento de políticas de saúde das mulheres. Como consequência, registram-se avanços significativos na elaboração de marcos legais e políticos para a promoção e garantia da saúde integral das mulheres no Brasil.

Avançou-se também na instituição de mecanismos de promoção e coordenação de iniciativas em torno das políticas de saúde das mulheres. Todavia, as instâncias criadas carecem de recursos financeiros e humanos – e de autonomia e poder político –, o que os torna demasiadamente frágeis para garantir a condução eficaz e efetiva das políticas de saúde das mulheres.

No que se refere às condições de vida e aos determinantes sociais da saúde das mulheres brasileiras, destacamos os seguintes trechos deste texto:

- Os dados das PNADs de 1998, 2003 e 2008 sobre a proporção de mulheres atendidas no sistema de saúde no Brasil não variam tanto ao longo dos anos, mas apresentam diferenças importantes quando desagregados por faixas de rendimento, apontando para uma maior proporção de atendimentos para os grupos de maior rendimento.
- Apesar de observarmos, no Brasil, um aumento na inserção das mulheres no mercado de trabalho entre 1995 e 2015, acompanhado de aumento na expectativa de vida e no acesso ao sistema de saúde, aponta-se para uma tendência de precarização e proletarização do trabalho das mulheres cujos impactos sobre a saúde carecem de análises e investigações mais detidas.
- A tendência à precarização do trabalho produzindo impactos na saúde das mulheres. Ao apontarem para um crescimento na proporção de pessoas ocupadas com impedimento às atividades habituais devido a restrições de saúde, os dados sugerem um relativo agravamento nas condições gerais de saúde de trabalhadores e trabalhadoras nos últimos vinte anos.
- Observou-se a permanência, também, dos padrões de divisão sexual do trabalho, que fazem recair sobre as mulheres, de maneira persistente, a responsabilidade sobre as tarefas ligadas ao cuidado.
- Nos apoiamos em indicadores sobre o uso do tempo para observar se houve melhoria no padrão da divisão sexual do trabalho entre homens e mulheres, entendendo que a sobrecarga da dupla jornada de trabalho produz impactos negativos sobre a saúde das mulheres. Ainda que a média de horas dedicadas aos afazeres domésticos tenha diminuído nos últimos dez anos entre as mulheres, ela parece tender mais à estabilização do que à queda real. O fato de o mesmo indicador ter permanecido praticamente inalterado para a população masculina sugere estar aí – nos padrões reiteradamente sexistas da divisão sexual do trabalho doméstico – o limite a ser ultrapassado na elaboração e implementação de políticas públicas.

- Ainda sobre o uso do tempo, apresentamos indicadores sobre a prática de atividades físicas e observamos que há uma queda acentuada na prática de atividades físicas pelas mulheres entre os 25 e os 44 anos – fase intensa da vida reprodutiva e profissional da maioria das mulheres brasileiras, precisamente a fase em que o trabalho não-remunerado de cuidados e doméstico tende a se intensificar.
- No período de 1995 a 2015, é notável a melhoria das condições de saneamento para os domicílios brasileiros. As desigualdades entre os domicílios chefiados por homens e os chefiados por mulheres foram significativamente reduzidas, conforme podemos observar no gráfico 14. As desigualdades entre brancas(os) e negras(os), no entanto, não foram reduzidas na mesma proporção, permanecendo um hiato aprofundado entre a população branca e a negra no país no que se refere ao acesso a esgotamento sanitário.

No que se refere aos indicadores de saúde das mulheres, destacamos os trechos abaixo:

- A comparação entre os dados de 1998 e de 2008 indica o aumento – para mulheres e homens, brancas(os) e negras(os) – da prevalência nos casos de câncer, diabetes, hipertensão, doença do coração e tendinite. Para as demais doenças, registrou-se queda.
- Os dados sobre realização de mamografia e exame de colo de útero mostram que cresceu a distribuição percentual de mulheres que realizam os exames, tanto entre mulheres brancas, quanto entre mulheres negras. Ainda assim, tanto em 2003, quanto em 2008, menos mulheres negras haviam realizado os exames, ao mesmo tempo em que era maior o percentual de mulheres negras que nunca haviam realizado mamografia ou exame de colo de útero.
- Nos últimos anos, as mortes por câncer de mama e de colo de útero no Brasil têm registrado pequena alta, no caso da primeira, e queda, no caso da segunda.
- Observa-se crescimento do acesso e do uso de métodos anticoncepcionais, com forte reflexo na acentuação da tendência de queda da taxa de

fecundidade total, iniciada no Brasil na década de 1960 e aprofundada nos últimos vinte anos. Segundo dados do IBGE, em 1991, a taxa de fecundidade total no país era de 2,89, caindo para 2,38 em 2000 e para 1,90 – abaixo da taxa de reposição – em 2010. Em 2015, ela alcança 1,72.

- Vale ressaltar, no entanto, que há oscilações significativas no indicador quando consideradas as variáveis de localização do domicílio, escolaridade e faixa de renda – indicador importante das lacunas na política de saúde reprodutiva do Estado brasileiro. Estudo de Cunha (2009) a partir dos dados da PNDS de 2006, apontou que 40% das mulheres brasileiras em idade fértil viviam em condições de precariedade e com acesso insuficiente a serviços de saúde. Essa porcentagem é bem mais alta na região Norte (80%) e na zona rural (78%).
- Ao longo dos vinte anos considerados nesta análise, registrou-se uma tendência de queda na mortalidade materna no Brasil. Dados do MS indicam que ela foi acentuada nos primeiros anos desse período, saindo de um elevado patamar de quase 120 mortes por 100 mil nascidos vivos, para um patamar de quase 60 em 2011. Dados da OMS de 2015 indicam que, entre 1990 e 2015, o Brasil conseguiu diminuir em 57,7% a razão de mortalidade materna, saindo de uma taxa de 104 mortes por 100 mil nascidos vivos em 1990, para de 44 em 2015.
- Os indicadores relativos ao acesso ao pré-natal apontam para a quase universalização do serviço – em 2006, 80,9% das gestações contaram com ao menos 6 consultas de pré-natal no Brasil. Porém, a proporção varia bastante de acordo com a região (64,9% no Norte, 88,2% no Sudeste); com a localização do domicílio (83,3% na área urbana, 70,8% na área rural); com os anos de estudo (65% para as mulheres com 0 a 3 anos de estudo, 91,7% para as mulheres com 11 anos ou mais de estudo); com a classe social (95,4% para as mulheres das classes A e B, 69,5% para as mulheres das classes D e E); com o tipo de serviço (94,1% nos atendimentos na rede privada, 78% nos atendimentos pelo SUS); com a raça/cor (78,5% para as mulheres negras, 86,2% para as brancas); com a idade no parto (74,8% para as mulheres com menos de 19 anos, 82,9% para as mulheres com idade entre 20 e 49 anos); e

com a ordem do nascimento (84,6% quando se trata do primeiro filho, 77,7% quando se trata do segundo ou mais) (Lago e Lima, 2010: 160).

- Observou-se tendência de crescimento da porcentagem de cesarianas no Brasil a partir de 2002, quando o registro era de 38,77%. Em 2011, essa porcentagem já alcançava mais da metade dos partos realizados (53,88%).
- No que se refere ao direito ao aborto seguro, observou-se, especialmente na segunda metade do período analisado, o crescimento das tentativas de retroceder em relação aos direitos conquistados. A atuação forte, sistemática e contínua da sociedade civil organizada, em particular a dos movimentos feministas e de mulheres, tem sido determinante para a manutenção dos direitos conquistados.
- Sobre os óbitos por Aids, os dados de 2015 do MS registram crescimento do número de óbitos por Aids entre mulheres de 1980 a 2015, com pequenas oscilações para baixo em alguns anos específicos. Quando desagregados por raça/cor, esses dados revelam, no entanto, que é para a população de mulheres negras que esse aumento no número de óbitos é de fato observado. Em 2002, as mulheres brancas representavam 55,1% dos óbitos por Aids em mulheres no Brasil, enquanto as mulheres negras (pretas e pardas) representavam 44,8%. Em 2014, as porcentagens passam a 40,8% para as mulheres brancas e 58,7% para as mulheres negras.

REFERÊNCIAS

ANJOS, K. F. dos. *et al.* Aborto e saúde pública no Brasil: reflexões sob a perspectiva dos direitos humanos. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 504-515, n. 98, jul./set. 2013.

AQUINO, E. M. L. de. *et al.* Mulher, saúde e trabalho no Brasil: desafios para um novo agir. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 281-290, n. 2, abr./jun. 1995.
ASSUNÇÃO, A. A. Uma contribuição ao debate sobre as relações saúde e trabalho. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 8, p. 1005-1018, n. 4, 2003.

BANDEIRA, L. Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, p. 401-438, n. 2, maio/ago. 2009.

BATISTA, L. E.; MONTEIRO, R. B.; MEDEIROS, R. A. Iniquidades raciais e saúde: o ciclo da política de saúde da população negra. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 681-689, n. 99, out./dez. 2013.

BRAZ, R. M. *et al.* Avaliação da completude da variável raça/cor nos sistemas nacionais de informação em saúde para aferição da equidade étnico-racial em indicadores usados pelo Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 99, p. 554-562, out./dez. 2013.

BRITO, J. C. de. Enfoque de gênero e relação saúde/trabalho no contexto da reestruturação produtiva e precarização do trabalho. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 195-204, jan./mar., 2000.

BUSS, P. M.; FILHO, A. P. A saúde e seus determinantes sociais. **PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

CARVALHO, C. M. de L. *et al.* Assistência à saúde da mulher portadora de HIV/AIDS no Brasil: refletindo sobre as políticas públicas. **Revista Rene**, Fortaleza, v. 9, n. 3, p. 125-134, jul./set. 2008.

CECATTI, J. G. *et al.* Aborto no Brasil: um enfoque demográfico. **Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia**, v. 32, n. 3, p. 105-111, 2010.

CECHIM, P. L.; SELLI, L. Mulheres com HIV/AIDS: fragmentos de sua face oculta. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 60, n. 2, p. 145-149, mar./abr. 2007.
CFEMEA – CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Qual o orçamento para a saúde das mulheres?** Brasília: CFEMEA, 2012.

_____. Tolerância institucional à violência contra as mulheres. Brasília: CFEMEA, 2013.

COSTA, A. M. Participação social na conquista das políticas de saúde para mulheres no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 4, p. 1073-1083, 2009.

DAHLBERG, L. L.; KRUG, E. G. Violência: um problema global de saúde pública. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 11, p. 1163-1178, 2007. Suplemento.

DINIZ, C. S. G. *et al.* Implementação da presença de acompanhantes durante a internação para o parto: dados da pesquisa nacional Nascer no Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, p. S140-S153, 2014. Suplemento.

DINIZ, D.; MEDEIROS, M. Aborto no Brasil: uma pesquisa domiciliar com técnica de urna. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 15, p. 959-966, 2010. Suplemento 1.

_____. Itinerários e métodos do aborto ilegal em cinco capitais brasileiras. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 17, p. 1671-1681, n. 7, 2012.

FRENTE NACIONAL CONTRA A CRIMINALIZAÇÃO DAS MULHERES E PELA LEGALIZAÇÃO DO ABORTO. **Criminalização das mulheres pela prática do aborto no Brasil: dossiê 2007-2014**. São Paulo: [s.n.], maio 2015.

GALLI, B.; ROCHA, H. Os direitos sexuais e reprodutivos no contexto nacional e internacional e a atuação da Relatoria de Saúde Sexual e Reprodutiva. *In*: PLATAFORMA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatorias em Direitos Humanos: informe 2012-2014**. 1. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. p. 58-79.

GIFFIN, K. Pobreza, desigualdade e equidade em saúde: considerações a partir de uma perspectiva de gênero transversal. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 103-112, 2002. Suplemento.

GIRIANELLI, V. R.; GAMARRA, C. J.; SILVA, G. A. Os grandes contrastes na mortalidade por câncer de colo uterino e de mama no Brasil. **Revista da Saúde Pública**, v. 48, n. 3, p. 459-467, 2014.

GOES, E. F.; NASCIMENTO, E. R. Mulheres negras e brancas e os níveis de acesso aos serviços preventivos de saúde: uma análise sobre as desigualdades. **Saúde em Debate: Revista do Centro Brasileiro de Estudos em Saúde**. Rio de Janeiro, v. 37, p. 571-579, n. 99, out./dez. 2013.

GUEDES, T. G. *et al.* Mulheres Monogâmicas e suas percepções quanto à vulnerabilidade a DST/HIV/Aids. **DST – Jornal Brasileiro de Doenças Sexualmente Transmissíveis**, v. 21, n. 3, p. 118-123, 2009.

IPEA – INSTITUTO PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Política social: acompanhamento e análise**, nº 23. Brasília: Ipea, 2015.

LOPES, F. Para além da barreira dos números: desigualdades raciais e saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, set./out., p. 1595-1601, 2005.

LOPES, F.; BUCHALLA, C. M.; AYRES, J. R. de C. M. Mulheres negras e não-negras e vulnerabilidade ao HIV/Aids no estado de São Paulo, Brasil. **Revista da Saúde Pública**, v. 41, p. 39-46, 2007. Suplemento 2.

MARTINS, A. L. Mortalidade materna de mulheres negras no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 2473-2479, n. 11, nov. 2006.

MINAYO, M. C. de S. A inclusão da violência na agenda da saúde: trajetória histórica. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 11, p. 1259-1267, 2007. Suplemento.

MENEZES, G.; AQUINO, E. M. L. Pesquisa sobre o aborto no Brasil: avanços e desafios para o campo da saúde coletiva. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, p. S193-S204, 2009. Suplemento 2.

SANTANA, V. S.; AMORIM, A. M. de.; OLIVEIRA, R.; XAVIER, S.; IRIART, J.; BELITARDO, L. Emprego em serviços domésticos e acidentes de trabalho não fatais. **Revista de Saúde Pública**, v. 37, n. 1, p. 65-74, 2003.

SANTOS, J. E.; SANTOS, G. C. S. Narrativas dos profissionais da atenção primária sobre a política nacional de saúde integral da população negra. **Saúde em Debate: Revista do Centro Brasileiro de Estudos em Saúde**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 99, p. 563-570, out./dez. 2013.

SANTOS, N. J. S. *et al.* Mulheres HIV positivas, reprodução e sexualidade. **Revista da Saúde Pública**, v. 36, p. 12-23, 2002. Suplemento 4.

SANTOS, N. J. S. *et al.* Contextos de vulnerabilidade para o HIV em mulheres brasileiras. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, p. S321-333, 2009. Suplemento.

SARTI, C. A.; BARBOSA, R. M.; SUAREZ, M. M. Violência e gênero: vítimas demarcadas. **PHYSIS: Revista da Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 167-183, 2006.

SILVA, N. E. K.; OLIVEIRA L. A.; SANCHO, L. G. Testagem anti-HIV: indagações sobre a expansão da oferta sob a perspectiva do acesso e da construção da demanda. **Saúde em Debate: Revista do Centro Brasileiro de Estudos em Saúde**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 99, p. 636-645, out./dez. 2013.

TAVARES, N. O.; OLIVEIRA, L. V.; LAGES, S. R. C. A percepção dos psicólogos sobre o racismo institucional em saúde pública. **Saúde em Debate: Revista do Centro Brasileiro de Estudos em Saúde**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 99, p. 580-587, out./dez. 2013.

TEIXEIRA, N. Z. F. *et al.* Mortalidade materna e sua interface com a raça em Mato Grosso. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 12, n. 1, p. 27-35, mar. 2012.

THULER, L. C. S. Mortalidade por câncer de colo do útero no Brasil. **Revista Brasileira Ginecologia Obstetrícia**, v. 30, n. 5, p. 216-8, 2008.

WEISELFISZ, J. J. **Mapa da violência**: homicídios de mulheres no Brasil. Brasília: FLACSO, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher**: princípios e diretrizes. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Direitos Sexuais, direitos reprodutivos e métodos anticoncepcionais**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

_____. Ministério da Saúde. **Política nacional de saúde integral da população negra**: uma política para o SUS. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

_____. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico**: HIV/DST. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

_____. Ministério de Saúde. **Nascer no Brasil**: a mãe sabe parir, e o bebê sabe como e quando nascer. [s.l.]: Nascer do Brasil, [s.d.].

_____. Ministério da Saúde. **Atenção integral à saúde das mulheres lésbicas e bissexuais**: relatório da oficina atenção à saúde das mulheres lésbicas e bissexuais, realizada em Brasília, de 23 a 25 de abril de 2014. Brasília: Ministério da Saúde, [s.d.].
CDSS – COMISSÃO PARA OS DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE. **Redução das desigualdades no período de uma geração**: igualdade na saúde através da ação sobre os seus determinantes sociais. Portugal: Organização Mundial da Saúde, 2010.

CEBRAP – CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO; MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Pesquisa nacional de demografia e saúde da criança e da mulher, PNDS 2006**: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança. Brasília: Ministério da Saúde, jul. 2009.

VIOTTI, M. L. R. Trabalho apresentado na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Pequim, 2015. Disponível em:
<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013**: ciclos de vida: Brasil e grandes regiões. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013**: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013:** percepções do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Declaração política do Rio sobre determinantes sociais da saúde.** Rio de Janeiro: OMS, 21 out. 2011.

Protegendo o Direito à Saúde mediante ação sobre os Determinantes Sociais da Saúde. Uma Declaração das Organizações e Movimentos de Interesse Público da Sociedade Civil. Rio de Janeiro, Brasil, 18 de outubro de 2011. Tradução de Felix Rosenberg.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Trends in maternal mortality:** 1990 to 2015. Geneva: WHO, 2015. (Executive Summary).

A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Cíntia Liara Engel¹

1 INTRODUÇÃO

Uma das doze áreas definidas como prioritárias pela Plataforma de Beijing para que sejam superadas as desigualdades de gênero é o enfrentamento da violência contra as mulheres. A violência, seja ela ocorrida em âmbito familiar ou comunitário, perpetrada ou tolerada pelo Estado, é compreendida como um dos principais obstáculos para a garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de mulheres e meninas. Em 1995, o texto da Plataforma destacou que a discriminação e a violência eram uma realidade compartilhada pelas mulheres ao redor do mundo e as afetava em todas as fases da vida, atrapalhando o pleno desenvolvimento de meninas, a vida adulta e o envelhecimento digno de mulheres nos mais diversos contextos nacionais.

Entre os tipos de violência que acometiam as mulheres há vinte anos, foram destacadas as discriminações e as violências físicas, psicológicas, econômicas e sexuais. Ademais, o tráfico sexual de meninas e mulheres foi denunciado como uma das mais persistentes violações dos direitos e da dignidade de mulheres. A Plataforma ainda destacou como determinadas mulheres sofriam com violências específicas, resultantes da interação de determinada condição de gênero com outras, como a de a mulher ser indígena, negra, migrante, pobre ou habitante de comunidades rurais remotas.

Argumentou-se também que, além das consequências diretas e óbvias das diversas violências contra as mulheres, era necessário ter em conta como essas incutem um constante medo em meninas e mulheres, as quais são privadas e se privam de distintas liberdades, especialmente a de ir e vir, e assim de frequentar os mesmos espaços que os homens de forma igualitária. Trata-se, como bem apontado pela Plataforma, de uma manifestação das relações de poder desiguais de gênero que perpetuam a naturalização dessas violências e a impunidade dos agressores, além de apontar para a falta de discussão pública sobre o fenômeno.

¹. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (PPGAS/UnB).

O posicionamento adotado era o de que o enfrentamento contra a violência deveria ser um dos principais compromissos dos Estados nacionais e da sociedade civil, e que existia uma série de ações já conhecidas de prevenção e repressão altamente eficazes nesse sentido. Contudo, um dos obstáculos apontados na época para tal enfrentamento era a falta de dados estatísticos confiáveis acerca dos diversos tipos de violência, apresentados com a discriminação do sexo. Dessa forma, os Estados signatários, entre eles o Brasil, não tinham a real dimensão da incidência do fenômeno e de suas causas contextuais, o que dificultava o planejamento de ações de prevenção e repressão eficientes.

Dado o contexto delineado acerca da situação das mulheres no início dos anos 1990, foram formulados objetivos estratégicos para enfrentamento das diversas violências citadas. Tais objetivos foram esmiuçados por meio da sugestão pontual de ações a serem adotadas pelo governo e pela sociedade civil. Aqui não retomaremos especificamente as ações sugeridas, mas, antes de entrar propriamente na análise do fenômeno pós-assinatura da Plataforma, vale relembrar os objetivos estratégicos previstos:

- Adotar medidas integradas para prevenir e eliminar a violência contra a mulher;
- Estudar as causas e consequências da violência contra a mulher e a eficácia das medidas preventivas;
- Eliminar o tráfico de mulheres e prestar assistência às vítimas da violência derivada da prostituição e do tráfico.

Passados vinte anos do reconhecimento dessa questão e do comprometimento dos Estados signatários em enfrentá-la, com vistas a preservar a dignidade de mulheres e assegurar seu pleno desenvolvimento, propõe-se com este capítulo analisar as continuidades e modificações vividas pelas mulheres brasileiras no que tange à violência. Para tanto, iniciaremos com um panorama geral sobre a situação da violência contra a mulher entre 1995 e 2015, utilizando-nos de dados quantitativos de diferentes fontes para analisar a questão. Em um segundo momento, abordaremos as modificações legislativas nacionais sobre o tema; e, por fim, apresentaremos uma discussão sobre a evolução do fenômeno no Brasil.

2 A SITUAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER DE 1995 A 2015: UM PANORAMA GERAL

Houve, nos últimos vinte anos, uma melhoria significativa na coleta de dados quantitativos, assim como na sua utilização pelo Estado brasileiro para pensar políticas públicas, ou ainda para serem cobradas políticas públicas, no caso de organizações feministas. A melhoria, no entanto, foi gradual, está em curso, e é muito sensível às instabilidades políticas. Dessa forma, a evolução histórica do fenômeno da violência é difícil de ser explicitada de maneira completa e estatisticamente confiável. Contudo, se a análise da evolução de tipos específicos de violência nos últimos vinte anos é parcial nesse momento, já conseguimos produzir diagnósticos interessantes em relação aos últimos dez anos, e é cada vez mais provável que instrumentos quantitativos sejam aprimorados e permitam análises mais apuradas daqui em diante.

Com este capítulo, a proposta é realizar uma análise possível e, tendo em vista tal propósito, serão utilizados dados de diferentes fontes e contextos de coleta, os quais nem sempre podem ser comparados ou avaliados em uma série histórica. Acreditamos, contudo, que em conjunto eles oferecem qualificação empírica para o debate sobre a violência contra as mulheres no Brasil.

Com o intuito de discutir a incidência da violência não letal contra as mulheres no Brasil, serão apresentados dados de três fontes: do Suplemento de Vitimização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 2009, da Pesquisa Nacional de Vitimização (PNV) de 2010-2011-2012 e da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2013. Para se detalhar e especificar o fenômeno também serão discutidos, de forma complementar, dados de denúncia ao Ligue 180 da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM)² e ao Disque 100 da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e, ainda, dados de registro hospitalar do Ministério da Saúde.

A primeira e mais antiga fonte de dados que mede a incidência da violência na população de mulheres em geral é o Suplemento de Vitimização da PNAD/IBGE,

² Nota dos editores: em face de diversas alterações na arquitetura institucional transcorridas no âmbito do Poder Executivo Federal desde 2015, o que gerou novas nomenclaturas para alguns órgãos e, com isso, novas siglas relativas aos mesmos, optou-se na presente coletânea por manter as denominações escolhidas pelas autoras dos textos, escritos, de modo geral, no biênio 2015-2016.

elaborado em 2009, o qual compõe os dados do Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, no que tange à violência. Existem bancos mais recentes sobre vitimização, a saber: a PNV,³ com dados de 2010, 2011 e 2012; e a PNS,⁴ com dados de 2013. Apresentaremos aqui alguns dados de cada um desses bancos. São metodologias distintas, o que dificulta a análise da evolução da vitimização de mulheres, mas cada uma dessas pesquisas com validade amostral para o Brasil fornece dados diferenciados e interessantes para discussão.

A primeira PNV teve como objetivo conhecer, a partir dos relatos da população, quais os principais tipos de vitimização sofridas pelas pessoas e quais os encaminhamentos e consequências dessas violências. Com uma amostra representativa do Brasil e das Unidades da Federação (UFs), é uma fonte de dados relevante para compreender as dinâmicas da violência no Brasil. Analisaremos cruzamentos feitos com o banco de dados disponibilizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ). Apesar de a amostra ser representativa e de os dados poderem ser extrapolados para a população em geral, isso envolve uma correção de peso das categorias de sexo, idade e raça, de forma que alguns pesos foram criados pela instituição realizadora, a fim de que os dados pudessem ser extrapolados para a população em geral (DataFolha/CRISP/SENASP, 2013).⁵ Por essa razão, na análise aqui proposta, a incidência será observada dentro da população pesquisada, e não extrapolada para a população em geral.

³ A primeira Pesquisa Nacional de Vitimização (PNV) feita no Brasil quantifica e caracteriza doze tipos de ocorrências passíveis de registro policial no país. A amostra é representativa do universo da população adulta (com idade igual ou superior a 16 anos) dos municípios com mais de 15 mil habitantes. Foram aproximadamente 78 mil entrevistados em 346 municípios nos períodos de junho de 2010 a maio de 2011 e junho a outubro de 2012.

⁴ A Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Ministério da Saúde, possui base domiciliar e abrange todo o país. É uma pesquisa nova – sua primeira aplicação ocorreu em 2013 –, e a proposta é que ela seja realizada a cada cinco anos. A amostra da pesquisa no levantamento de 2013 foi de 81.357 domicílios, com 60.202 moradores maiores de idade selecionados. As questões individuais são direcionadas para maiores de 18 anos e as violências sofridas se referem aos últimos doze meses.

⁵ De acordo com as Notas Metodológicas do relatório final, a base de dados foi ponderada de acordo com o Censo Populacional de 2010, com o principal intuito de se manter a representatividade dos dados para a análise das regiões, estados e cidades, bem como se corrigirem erros na formulação da amostra. Após essa correção de peso regional, foram aplicados pesos nas variáveis sexo e faixa etária. Como na análise deste capítulo foram analisados dados em relação ao total de entrevistados, a correção amostral não foi utilizada (DataFolha/CRISP/SENASP, 2013).

Na maior parte das perguntas sobre vitimização, os entrevistados foram inqueridos sobre violências que sofreram nos últimos doze meses de realização da pesquisa, com o intuito de produzir dados sobre determinados anos, que poderiam ser analisados em uma série evolutiva, no caso de pesquisas de vitimização serem financiadas e utilizadas como produção periódica de dados.⁶

Outra fonte de dados, a PNS, é uma boa promessa de produção contínua de informações sobre a vitimização de mulheres, a qual poderá permitir o acompanhamento da evolução estatística de casos de violência contra mulheres daqui em diante. Alguns dos dados já foram compilados para compor o Mapa da Violência (2015) e serão também discutidos nesta análise.

Para corroborar tais informações e detalhar melhor o fenômeno, serão também analisados dados do Ministério da Saúde e dados da Central de Atendimento à mulher - Ligue 180. Em nenhum dos dois casos existe a intenção de apresentar a incidência em termos quantitativos dos casos de violência contra mulheres no Brasil, mas analisar como os casos que chegaram ao hospital, ou foram denunciados ao Ligue 180, se configuraram e, não raro, corroboram os dados de vitimização. O Ministério da Saúde possui dados sobre acidentes e violências que chegam aos hospitais. O Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA) foi implementado em 2006 pelo Ministério da Saúde e possui dois tipos de metodologias, ambas com intuito de investigar detalhes sobre acidentes e violências que chegam ao sistema de saúde (BRASIL, 2009).

Uma das metodologias é o VIVA Inquérito ou VIVA Sentinela. Trata-se de pesquisas em hospitais de urgência previamente selecionados em UFs que pactuem com o Ministério da Saúde o envio dos dados. As informações são coletadas durante um mês nos atendimentos de emergência do Sistema Único de Saúde (SUS). Ocorreram coletas

⁶ Houve um erro na formulação amostral inicial da PNV. Por esse motivo, foi necessário aplicar uma segunda parcela de questionários. Dessa forma, houve dois campos e a categoria “últimos 12 meses” pode se referir tanto ao primeiro período de aplicação (junho de 2010 a maio de 2011), como ao segundo (junho a outubro de 2012) (DataFolha/CRISP/SENASP, 2013).

em 2006,⁷ 2007,⁸ 2009⁹ e 2011¹⁰. Depois de 2007, a coleta passou a ser realizada a cada dois anos (BRASIL, 2009).¹¹

A outra metodologia é o VIVA Contínuo. Foi implementado inicialmente em serviços de referência para violências e tem como objetivo integrar a Rede de Proteção Social às Vítimas de Violências. A notificação de violências tem caráter compulsório, estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelo Estatuto do Idoso e pela Lei de Notificação de Violência contra a Mulher (Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003). Em novembro de 2006, durante o Seminário Nacional de Avaliação do Projeto de Vigilância de Violências e Acidentes, decidiu-se que as notificações compulsórias de violência deveriam integrar o Sistema de Informações de Agravos e Notificações (Sinan Net). Desde janeiro de 2009, então, o VIVA Contínuo foi incorporado ao Sinan Net (BRASIL, 2009).

Outra forma de conhecer as especificidades das violências cometidas contra mulheres são os dados de denúncias realizadas ao Ligue 180 e ao Disque 100, no caso de mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais (LBT). Ambos dimensionam,

⁷ A pesquisa foi desenvolvida em 65 unidades de emergência, localizadas em 34 municípios e no Distrito Federal, abrangendo 23 Unidades da Federação (UFs).

⁸ A pesquisa foi desenvolvida em 84 unidades de emergência distribuídas em 36 municípios e no Distrito Federal, totalizando 24 UFs.

⁹ A pesquisa foi desenvolvida em 136 unidades de emergência, distribuídas em todas as capitais e em outros municípios selecionados.

¹⁰ Em 2011, foram incluídos um município e uma unidade de emergência na amostra.

¹¹ O Viva Inquérito é uma fonte importante para se analisar uma amostra do perfil e da situação de vítimas de violência que frequentaram serviços de emergência. Em 2006, foram registrados 4.854 atendimentos por violências em serviços sentinelas de urgência e emergência dos municípios selecionados, entre os quais predominaram as agressões (4.223), seguidas das tentativas de suicídio/suicídio (421) e maus tratos (210). Em 2007, foram registrados 5.756 atendimentos de emergência por violências, entre os quais predominaram as agressões e maus tratos (5.159), seguidas das tentativas de suicídio/suicídio (516) e intervenção legal (81).

Por sua vez, em 2009, a análise do agregado de dados de 23 capitais e do Distrito Federal se baseou em 4.012 atendimentos, sendo 385 lesões autoprovocadas, 3.595 agressões ou maus tratos e 59 intervenções legais. Em 2011, também de acordo com a análise do agregado de serviços sentinelas de urgência e emergência de 24 capitais e do Distrito Federal, foram registrados 4.497 eventos resultantes de violência, 4038 agressões e 449 lesões provocadas.

Nos anos de 2006 e 2007, a análise detalhada dos indicadores foi apresentada agregando-se agressões e maus tratos em uma categoria e tentativas de suicídio e suicídio em outra. Em 2009, tal análise detalhada foi feita para o indicador único “violência”, com algumas variáveis específicas para os casos de agressão e maus tratos e de lesões autoprovocadas. Em 2011, temos dados detalhados para a categoria “agressões” e “lesões autoprovocadas”. Traremos aqui da distribuição percentual que categoriza as violências contra a mulher, com o intuito de debater suas especificidades.

especialmente, situações compreendidas como violentas e para as quais a vítima ou conhecidos entenderam que era necessário buscar algum auxílio.

Em termos de violência letal contra as mulheres, a taxa de homicídios é o indicador mais antigo e consistente, o qual permite uma análise evolutiva do fenômeno desde a assinatura da Plataforma de Beijing. É possível observar, assim, como a violência letal contra mulheres evoluiu entre 1995 a 2013. Contudo, os dados de raça/cor passaram a ter um preenchimento adequado apenas na última década. Quando se discutem mortes de mulheres, a publicação *Mapa da violência* (WASELFISZ, 2015) possui amplo reconhecimento e divulgação. Por essa razão, utilizamos para a análise as taxas de violência letal de mulheres por 100 mil habitantes produzidas pelo autor desse trabalho, as quais se utilizam de dados de registro de óbito do Ministério da Saúde (Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/MS). Essa fonte também disponibiliza dados sobre suicídios, que serão abordados por elucidarem aspectos referentes ao sofrimento causado às mulheres.

Os dados serão descritos e analisados a partir de quatro temáticas principais, quais sejam: *i*) os casos de violências não letais contra mulheres; *ii*) os homicídios de mulheres; *iii*) os suicídios de mulheres; e *iv*) a percepção da população sobre a violência.

2.1 OS CASOS DE VIOLÊNCIAS NÃO LETAIS CONTRA MULHERES

Estima-se que, em 2009, 2.530.410 pessoas sofreram agressão física no Brasil, entre as quais 42,7% (1.447.694) eram mulheres. A população negra é mais vulnerável à agressão física. Do total de homens agredidos, 39% eram brancos e 61% negros. Por sua vez, entre as mulheres agredidas, 44% eram brancas e 56% negras. Em termos gerais, de todas as pessoas agredidas fisicamente em 2009, 35% eram homens negros, 24% mulheres negras, 22% homens brancos e 19% mulheres brancas.

TABELA 1

População de 10 anos ou mais de idade que foi vítima de agressão física, por sexo e raça/cor do agredido, Brasil, 2009

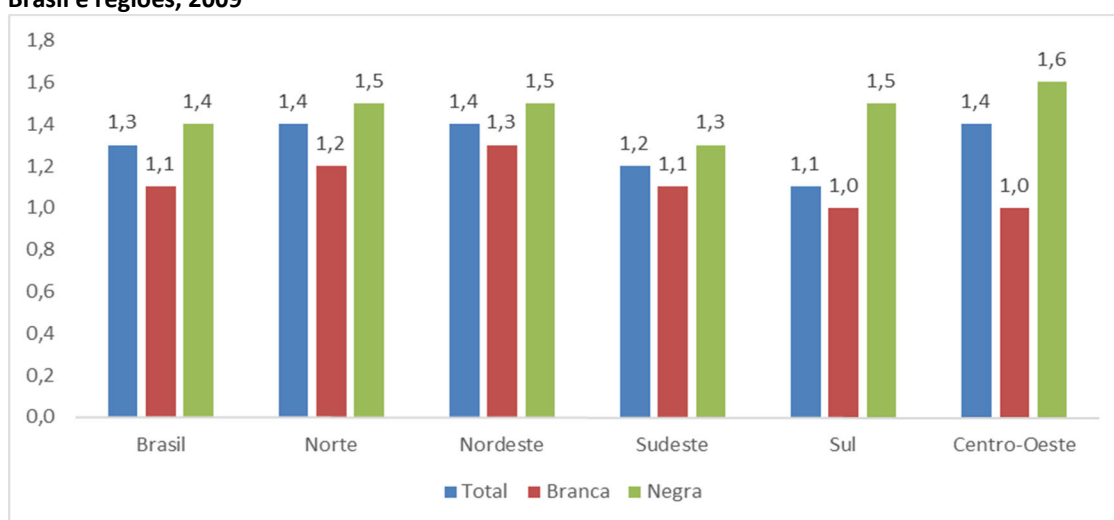
	Total	Branco/as	Negro/as
Total	2.530.410	1.041.719	1.488.691
Homens agredidos	1.447.694	567.473	880.221
Mulheres agredidas	1.082.716	474.246	608.470

Fonte: IBGE/Pnad – Suplemento Vitimização e Justiça – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Em termos de incidência de mulheres agredidas na população de mulheres, em 2009, 1,3% da população feminina afirmou já ter sofrido algum tipo de agressão física. A incidência foi maior para as mulheres negras (1,4%) do que entre as brancas (1,1%). Tal dado varia entre as regiões brasileiras; destaca-se que, tanto na região Sul como na região Centro-Oeste, a diferença entre a incidência de agressões por raça/cor é maior, como pode ser observado no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Proporção de mulheres de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de agressão física, por raça/cor, Brasil e regiões, 2009



Fonte: IBGE/Pnad – Suplemento Vitimização e Justiça – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Nos dados da PNS de 2013, a incidência da agressão declarada, cometida por desconhecidos, foi de 2,7% para mulheres e 3,7% para homens. A incidência de agressão cometida por conhecidos, contudo, é maior entre as mulheres (3,1%) que entre os homens (1,8%). De acordo com essa fonte de dados, em 2013 foram agredidas 2.053.121 mulheres por desconhecidos e 2.433.867 mulheres por conhecidos. Somadas, foram 4.486.988 mulheres com idade superior a 18 anos agredidas em 2013.

TABELA 2

Número e porcentagem da população agredida por pessoa desconhecida, segundo região e sexo da vítima, Brasil, 2013

UF/REGIÃO	Número			% população		
	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total
Norte	313.878	226.932	540.810	5,9	4,1	5
Nordeste	731.381	513.403	1.244.784	4	2,5	3,2
Sudeste	1.026.852	908.804	1.935.656	3,4	2,7	3
Sul	290.459	226.932	517.391	2,8	2	2,4
Centro-Oeste	188.304	177.050	365.354	3,7	3,1	3,4
Brasil	2.550.874	2.053.121	4.603.995	3,7	2,7	3,1

Fonte: PNS 2013.

Elaboração: Mapa da Violência 2015.

TABELA 3

Número e porcentagem da população agredida por pessoa conhecida, segundo região e sexo, Brasil, 2013

UF/REGIÃO	Número			% população		
	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total
Norte	124.546	220.591	345.137	2,3	3,9	3,2
Nordeste	420.974	748.965	1.169.939	2,3	3,6	3
Sudeste	415.148	854.882	1.270.030	1,4	2,5	2
Sul	217.935	423.537	641.472	2,1	3,7	3
Centro-Oeste	91.267	185.892	277.159	1,8	3,3	2,6
Brasil	1.269.870	2.433.867	3.703.737	1,8	3,1	2,5

Fonte: PNS 2013.

Elaboração: Mapa da Violência 2015.

Na PNV, cada entrevistado poderia relatar mais de um tipo de agressão. Em termos gerais, foram 10.431 relatos de ameaça e agressão entre mulheres (em uma população de 44.851 entrevistadas) e 7.614 relatos de ameaça e agressão entre homens (em uma população de 33.714 entrevistados). Em relação à incidência de pelo menos algum tipo de agressão na lista perguntada,¹² em média 13,42% da população feminina entrevistada sofreu algum tipo de ameaça ou agressão nos últimos doze meses anteriores à realização da pesquisa. Essa incidência bem maior se relaciona com o fato de que as duas pesquisas precedentes se referem apenas às agressões físicas, ao passo que a PNV agrega, além dessas agressões, ofensas verbais e ameaças de diversos tipos.

A incidência varia muito no que concerne à faixa etária e à faixa de rendimento domiciliar. No que tange à faixa etária, destaca-se que mulheres adolescentes, jovens e

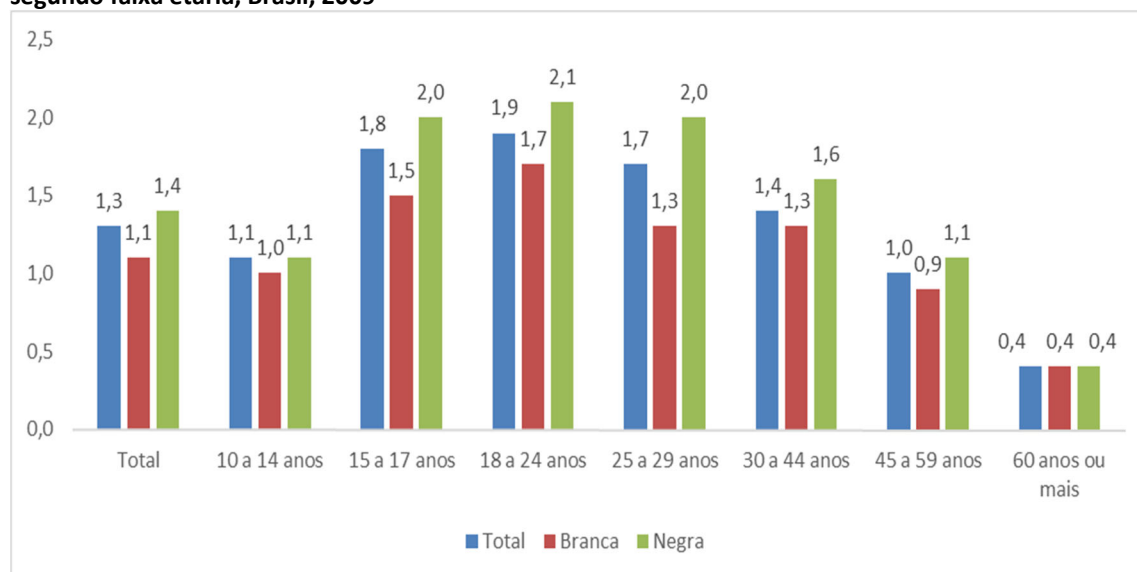
¹² Trata-se da quantidade de pessoas que responderam ao bloco específico do questionário sobre vitimização por algum tipo de agressão ou ameaça, o qual só poderia ser preenchido por respondentes que tivessem relatado pelo menos uma vitimização desse tipo.

adultas são as mais afetadas pelas agressões físicas. De acordo com dados da PNAD de 2009, em relação às mulheres brancas, as maiores incidências de vitimização estão nas faixas etárias de 15 a 24 anos, havendo uma queda progressiva da incidência após os 25 anos. Por seu turno, entre mulheres negras, a incidência é maior entre 15 e 29 anos; a queda, também progressiva, ocorre depois dos 30 anos.

A faixa de rendimento domiciliar *per capita* é um dos fatores que mais influenciam na vulnerabilidade de mulheres à violência. As mulheres que estão na faixa salarial de até 1 salário mínimo (SM) são as que possuem as maiores incidências de agressões físicas, especialmente as mulheres negras. Para as mulheres brancas, a incidência diminui entre as faixas salariais de 1 a 8 SMs, aumentando na faixa de mais de 8 SMs. No caso das mulheres negras, o aumento da faixa salarial é acompanhado pela diminuição da incidência da ocorrência de agressão.

GRÁFICO 2

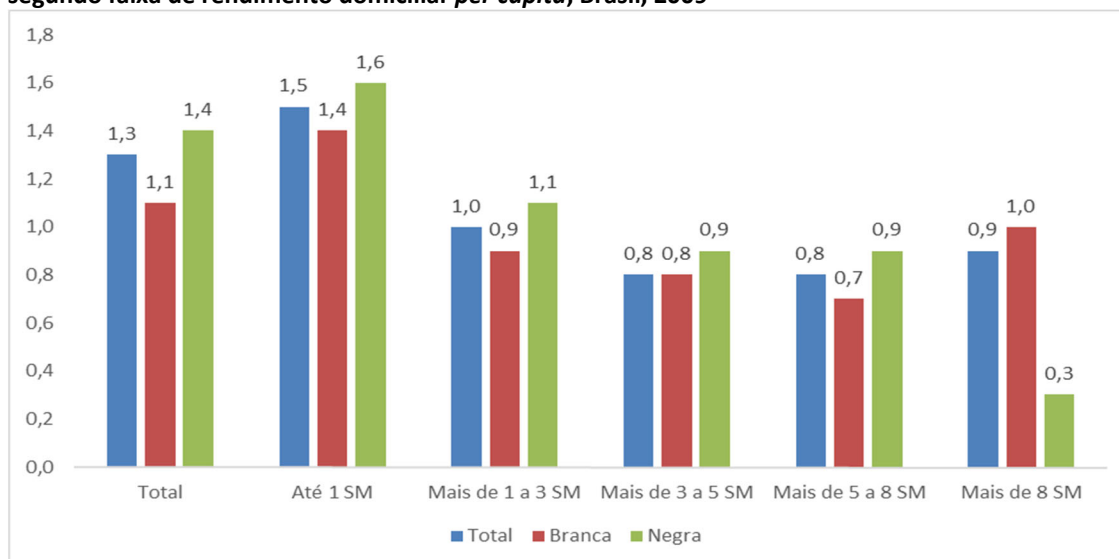
Proporção de mulheres de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de agressão física, por raça/cor, segundo faixa etária, Brasil, 2009



Fonte: IBGE/Pnad – Suplemento Vitimização e Justiça – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 3

Proporção de mulheres de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de agressão física, por raça/cor, segundo faixa de rendimento domiciliar *per capita*, Brasil, 2009



Fonte: IBGE/Pnad – Suplemento Vitimização e Justiça – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

De acordo com a PNV, nota-se que a população negra é a mais vitimada por ameaça ou agressão. A maior incidência desse tipo de violência se dá entre mulheres negras (14,86%), vindo em seguida homens negros (14,22%), mulheres brancas (11,44%) e homens brancos (11,34%). Tendo em conta, além da raça/cor, as faixas etárias, nota-se que a população jovem foi a que mais relatou ter sofrido algum tipo de ameaça ou agressão, especialmente na faixa de 16 a 24 anos. As mulheres negras são as mais vulneráveis a esse tipo de violência em quase todas as faixas etárias, sendo que, na parcela mais jovem, 22,02% das entrevistadas afirmaram já haver sofrido esse tipo de violência, ao passo que 17,06% das mulheres brancas fizeram esse relato. Vale destacar, conforme a tabela 5, que a vitimização vai diminuindo com o aumento da idade, mas se mantém superior a 10%, no caso das mulheres e dos homens negros, até os 59 anos.

TABELA 4

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de pelo menos uma ameaça ou agressão, por sexo e raça/cor, nos últimos doze meses, 2010 a 2012 (em %)

Total de homens vitimados	13,07
Total de mulheres vitimadas	13,42
Homens brancos vitimados	11,34
Mulheres brancas vitimadas	11,44
Homens negros vitimados	14,22
Mulheres negras vitimadas	14,86

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

TABELA 5

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de pelo menos uma ameaça ou agressão, por sexo, raça/cor e faixa etária, nos últimos doze meses, 2010 a 2012 (em %)

Idade	Masculino		Feminino	
	Branca	Negra	Branca	Negra
16 a 24 anos	18,13	20,74	17,06	22,02
25 a 34 anos	14,52	18,44	14,46	18,06
35 a 44 anos	11,96	13,69	13,39	15,20
45 a 59 anos	9,57	10,39	10,39	12,18
60 anos ou mais	5,15	6,39	6,24	7,07

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

Dessa forma, o perfil mais vitimado de mulheres é de negras e jovens, o que pode ser confirmado em todos os bancos de dados analisados. De acordo com dados do VIVA Inquérito, entre os anos de 2006 e 2009, em torno de 20% das mulheres agredidas que procuraram serviços de emergência estavam na faixa dos 10 aos 19 anos, caindo para 17,38% em 2011. Ademais, as mulheres negras são também maioria, correspondendo a 65,5% das mulheres atendidas em 2006; 70% em 2007; 68,5% em 2009; e 67,08% em 2011. De acordo com os dados de denúncia da SPM, nos primeiros dez meses de 2015, 59% das denúncias diziam respeito a mulheres negras e 40% a mulheres brancas.

Nos dados de registro contínuo de violência doméstica do Sinan, em 2013, 70% dos casos de violência física tinham como vítimas mulheres. Além disso, entre essas, 52,1% estavam na faixa de 20 a 39 anos; 41,6% eram negras; e 39,5%, brancas. Ademais,

em 4,4% dos casos de agressão de mulheres registrados, essas possuíam alguma deficiência física, e em 4%, alguma deficiência mental.

Em suma, a vitimização de mulheres e homens é alta no Brasil. A incidência de agressões na população em geral medida pela PNS em 2013 é maior do que a incidência verificada pelo suplemento da PNAD de 2009. Apesar de as metodologias serem distintas e de uma comparação ser complicada, podemos conjecturar que é possível que as agressões contra pessoas e contra mulheres estejam aumentando no Brasil. Em recente publicação do Ministério da Justiça (2015) sobre o gradativo aumento dos homicídios, destaca-se a perspectiva da “cultura da violência”, a qual tornaria as interações interpessoais potencialmente mais violentas. Especialmente quando inseridas em um contexto de produção e disseminação simbólica de discriminações, quer contra mulheres por simplesmente serem mulheres, quer vinculando-se à sua raça/cor, classe social ou orientação sexual.

É fundamental, como explicitado pelos dados, ter a categoria raça/cor na produção de análises sobre violências contra mulheres. Uma determinada forma de misoginia articulada com o racismo faz com que mulheres negras sejam mais vulneráveis a todos os tipos de violência. Além da raça/cor, outros fatores parecem vulnerabilizar as mulheres brasileiras, sendo a faixa etária um deles. As mulheres jovens são mais vulneráveis a todos os tipos de violência, perpetrada por conhecidos ou desconhecidos.

2.1.1 CONTEXTOS DAS VIOLÊNCIAS

Em relação ao local de agressão e à relação da vítima com o agressor, as especificidades da violência contra as mulheres ficam evidenciadas. Entre as mulheres que sofreram agressão física em 2009, 43% (465.985) estavam em sua residência na ocasião; no caso dos homens, apenas 12,3% (177.634) estavam na própria residência. Ainda 48,9% (529.298) das mulheres foram agredidas em local público e 6,3% (68.129) na residência de terceiros. No caso das mulheres brancas, 41,7% (197.758) das agressões ocorreram na residência e 51,6% (244.864) em local público; entre as mulheres negras, 44,1% (268.277) das agressões ocorreram na residência e 46,7% (284.434) em local público. Nota-se que, independentemente da distribuição percentual, os maiores números absolutos de mulheres agredidas estão entre as negras.

Quando se alia a análise do local com o tipo de agressor, como na tabela 6, observa-se que, quando o agressor é o cônjuge ou ex-cônjuge, ou ainda um parente, as agressões ocorrem com maior frequência em casa. Um dado significativo é que mais de 60% das agressões que ocorreram na rua foram cometidas por pessoas conhecidas. As agressões de pessoas conhecidas na rua são mais comuns para mulheres brancas (63,6%) que entre as negras (57,8%). Em contrapartida, as agressões de cônjuges e ex-cônjuges ocorridas na rua são mais comuns entre mulheres negras (13%) que entre brancas (7,9%). O mesmo ocorre no caso dos parentes.

Ao observarmos a distribuição percentual pelo tipo de agressor (tabela 7), notamos que a maior parte das agressões contra mulheres é perpetrada por pessoas conhecidas, cônjuges e ex-cônjuges, e parentes; somadas, representam quase 70% dos casos. Entre as mulheres brancas agredidas, a porcentagem de agressores desconhecidos é mais elevada que entre as negras, ao passo que a situação se inverte no caso de pessoas conhecidas serem as agressoras.

TABELA 6

Distribuição percentual de mulheres de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de agressão física, por local da agressão, segundo raça/cor do agredido e identidade do agressor, Brasil, 2009

Cor/Raça	Agressor	Própria residência	Residência de terceiros	Local público ⁽¹⁾	Outros	Total
Total	Total	43,0	6,3	48,9	1,8	100,0
	Cônjuge/Ex-cônjuge	81,5	7,3	10,9	0,4	100,0
	Parente	77,7	11,5	10,5	0,3	100,0
	Pessoa conhecida	28,9	7,5	60,1	3,5	100,0
	Pessoa desconhecida	11,9	1,9	84,9	1,4	100,0
	Policial/Segurança privada	27,0	9,8	55,3	7,8	100,0
Branca	Total	41,7	5,0	51,6	1,7	100,0
	Cônjuge/Ex-cônjuge	86,3	5,6	7,9	0,2	100,0
	Parente	81,5	11,5	6,6	0,3	100,0
	Pessoa conhecida	26,3	6,2	63,6	3,9	100,0
	Pessoa desconhecida	11,0	1,4	86,2	1,5	100,0
	Policial/Segurança privada	34,0	6,8	59,2	.	100,0
Negra	Total	44,1	7,3	46,7	1,8	100,0
	Cônjuge/Ex-cônjuge	78,0	8,4	13,0	0,6	100,0
	Parente	75,1	11,5	13,1	0,3	100,0
	Pessoa conhecida	30,6	8,4	57,8	3,3	100,0
	Pessoa desconhecida	12,8	2,4	83,5	1,3	100,0
	Policial/Segurança privada	18,2	13,7	50,3	17,8	100,0

Fonte: IBGE/Pnad – Suplemento Vitimização e Justiça – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Nota: (1) Equivale à soma das categorias estabelecimento comercial, estabelecimento de ensino, via pública, transporte coletivo e ginásio.

TABELA 7

Distribuição percentual de mulheres de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de agressão física, por identidade do agressor, segundo raça/cor do agredido e local da agressão, Brasil, 2009

Cor/Raça	Agressor	Própria residência	Residência de terceiros	Local público ⁽¹⁾	Outros	Total
Total	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Cônjuge/Ex-cônjuge	49,1	29,9	5,8	5,8	25,9
	Parente	20,4	20,7	2,4	1,8	11,3
	Pessoa conhecida	21,6	38,5	39,5	63,1	32,1
	Pessoa desconhecida	8,0	8,6	50,6	22,6	29,1
	Policial/Segurança privada	0,9	2,3	1,7	6,6	1,5
Branca	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Cônjuge/Ex-cônjuge	50,8	27,8	3,7	2,4	24,5
	Parente	20,4	24,2	1,3	2,0	10,5
	Pessoa conhecida	18,2	36,0	35,4	65,4	28,8
	Pessoa desconhecida	9,0	9,4	57,3	30,2	34,3
	Policial/Segurança privada	1,6	2,6	2,2	.	1,9
Negra	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Cônjuge/Ex-cônjuge	47,8	31,0	7,5	8,2	27,0
	Parente	20,3	18,8	3,4	1,7	11,9
	Pessoa conhecida	24,1	39,8	43,0	61,5	34,8
	Pessoa desconhecida	7,3	8,2	44,9	17,2	25,1
	Policial/Segurança privada	0,5	2,2	1,3	11,3	1,2

Fonte: IBGE/Pnad – Suplemento Vitimização e Justiça – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Nota: ¹ Equivale à soma das categorias estabelecimento comercial, estabelecimento de ensino, via pública, transporte coletivo e ginásio.

A PNS de 2013 apresenta convergência com dados de 2009, o que reforça a manutenção do fenômeno. Entre as agressões perpetradas por conhecidos, que são as de maior incidência entre mulheres, a maior parte ocorreu na própria residência (64,4%) e uma parte significativa em via pública (17,9%). Destacamos que, para mulheres adultas, 11,8% das agressões cometidas por conhecidos se deram no ambiente de trabalho; 22,5% das agressões contra mulheres jovens e 19,9% contra mulheres idosas aconteceram em vias públicas.

TABELA 8

Número e porcentagem do local de ocorrência da violência causada por pessoa conhecida, segundo o sexo e a faixa etária da vítima, Brasil, 2013

Local	Feminino				Masculino			
	18 a 29 anos	30 a 59 anos	60 e + anos	Total	18 a 29 anos	30 a 59 anos	60 e + anos	Total
Número								
Residência	503.678	945.208	119.406	1.568.292	186.530	323.403	78.813	588.746
Trabalho	36.280	172.912	12.776	221.968	76.746	132.882	7.532	217.160
Escola ou similar	28.210	34.872	0	63.082	9.554	165	0	9.719
Bar ou similar	20.824	10.062	0	30.886	13.469	40.036	3.776	57.281
Via Pública	179.487	222.545	34.592	436.624	121.452	186.093	13.999	321.544
Outro	30.758	75.597	6.660	113.015	20.012	50.129	5.278	75.419
Total	799.237	1.461.196	173.434	2.433.867	427.763	732.708	109.398	1.269.869
%								
Residência	63	64,7	68,8	64,4	43,6	44,1	72	46,4
Trabalho	4,5	11,8	7,4	9,1	17,9	18,1	6,9	17,1
Escola ou similar	3,5	2,4	0	2,6	2,2	0	0	0,8
Bar ou similar	2,6	0,7	0	1,3	3,1	5,5	3,5	4,5
Via Pública	22,5	15,2	19,9	17,9	28,4	25,4	12,8	25,3
Outro	3,8	5,2	3,8	4,6	4,7	6,8	4,8	5,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: PNS 2013.

Elaboração: Mapa da Violência 2015.

Especificando-se o tipo de agressor conhecido, é possível notar uma variação considerável entre as fases da vida adulta das mulheres e o tipo de algoz principal. Mulheres entre 18 e 29 anos foram agredidas com mais frequência por parceiros ou ex-parceiros (43,1%); 15,2% delas foram agredidas por outros parentes; e 13,9% por amigos e colegas. As mulheres entre 30 e 59 anos foram também agredidas por parceiros e ex-parceiros com maior frequência, mas em importância percentual inferior às mais jovens (34,1%); elas foram também agredidas em 11,1% dos casos por irmão (ou irmã) e por amigos e colegas. As mulheres com mais de 60 anos foram mais agredidas por filho(a) (24,2%), seguindo-se outros parentes (15,1%) e irmão (ou irmã). Vale destacar que a categoria “outros” foi percentualmente importante, especialmente para as mulheres mais velhas, o que indica a presença de outros personagens na especificação dessa violência. Em termos gerais, assim, a família é um espaço perigoso para mulheres, o que não ocorre no caso dos homens, que são mais frequentemente agredidos por amigos ou colegas (27,1%).

TABELA 9

Número e porcentagem da relação da vítima com o agressor quando pessoa conhecida, segundo o sexo e a faixa etária da vítima, Brasil, 2013

Local	Feminino				Masculino			
	18 a 29 anos	30 a 59 anos	60 e + anos	Total	18 a 29 anos	30 a 59 anos	60 e + anos	Total
Número								
Parceiro (a)	199.314	339.840	10.386	549.540	15.915	65.333	3.321	84.569
Ex parceiro (a)	145.601	158.295	1.118	305.014	37.940	64.761	2.445	105.146
Pai/Mãe	39.915	31.862	0	71.777	46.602	42.813	0	89.415
Padrasto/Madrasta	8.938	6.230	0	15.168	2.136	0	0	2.136
Filho (a)	968	116.190	41.980	159.138	0	25.363	20.211	45.574
Irmão (ã)	44.579	161.940	22.089	228.608	53.686	59.377	5.758	118.821
Outro parente	121.440	118.848	26.199	266.487	56.583	83.256	17.185	157.024
Amigos/colegas	110.970	161.570	9.070	281.610	116.760	198.306	29.162	344.228
Patrão/Chefe	20.289	37.397	0	57.686	40.967	15.692	0	56.659
Outros	107.224	329.024	62.591	498.839	57.175	177.806	31.316	266.297
Total	799.238	1.461.196	173.434	2.433.867	427.763	732.708	109.398	1.269.869
%								
Parceiro (a)	24,9	23,3	6	22,6	3,7	8,9	3	6,7
Ex parceiro (a)	18,2	10,8	0,6	12,5	8,9	8,8	2,2	8,3
Pai/Mãe	5	2,2	0	2,9	10,9	5,8	0	7
Padrasto/Madrasta	1,1	0,4	0	0,6	0,5	0	0	0,2
Filho (a)	0,1	8	24,2	6,5	0	3,5	18,5	3,6
Irmão (ã)	5,6	11,1	12,7	9,4	12,6	8,1	5,3	9,4
Outro parente	15,2	8,1	15,1	10,9	13,2	11,4	15,7	12,4
Amigos/colegas	13,9	11,1	5,2	11,6	27,3	27,1	26,7	27,1
Patrão/Chefe	2,5	2,6	0	2,4	9,6	2,1	0	4,5
Outros	13,4	22,5	36,1	20,5	13,4	24,3	28,6	21
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: PNS 2013.

Elaboração: Mapa da Violência 2015.

Dados da PNV também confirmam o quadro: existe uma diferença significativa entre as ocorrências de violência contra mulheres e contra homens. Quase metade de todas as violências cometidas contra mulheres ocorreu em suas próprias casas. Por sua vez, quando os homens foram vitimados, pouco mais da metade das ocorrências ocorreu em local público. É significativo, ainda, que 28,12% das mulheres tenham sofrido ameaça ou agressão na rua e 12,32% no trabalho ou na procura por emprego. Sobre os agressores, a maior parte deles foi do sexo masculino, tanto no caso de vítimas mulheres (52,08%) como homens (78,65%), mas chama atenção que 38,1% das mulheres tenham sido agredidas ou ameaçadas por outras mulheres. A maior parte dos agressores é conhecida, especialmente no caso das mulheres (64,99%).

TABELA 10

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de pelo menos uma ameaça ou agressão, por sexo e local da agressão, nos últimos doze meses, 2010 a 2012 (em %)

Local	Homens	Mulheres
Em casa	21,15	49,58
Casa de algum parente ou amigo	4,33	6,83
Local público	50,47	28,12
No trabalho ou procurando emprego	19,92	12,32
Em evento ou festa	0,82	0,23
Telefone ou internet	0,09	0,25
Outro	1,97	1,49
Não responde/não sabe	1,25	1,18

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

TABELA 11

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de pelo menos uma ameaça ou agressão, por sexo e sexo do agressor, nos últimos doze meses, 2010 a 2012 (em %)

Sexo do agressor	Homens	Mulheres
Masculino	78,65	52,08
Feminino	13,25	38,10
Masculino/ Feminino	6,29	8,14
Não respondeu/ não sabe	1,82	1,68

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012

Elaboração própria, 2016.

TABELA 12

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de pelo menos uma ameaça ou agressão, por sexo e por conhecimento (ou não) do agressor, nos últimos doze meses, 2010 a 2012 (em %)

Conhecia o agressor	Homens	Mulheres
Sim	51,99	64,99
Não	46,86	33,68
Não respondeu/ não sabe	1,16	1,33

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012

Elaboração própria, 2016.

Em consonância com as pesquisas amostrais, de acordo com dados da SPM, 67,36% dos casos de violência denunciados em 2015 eram violências contextualizadas

em relações heteroafetivas, enquanto outros 16,54% dos casos denunciados se relacionavam com relações familiares. Nos registros do Sinan de 2013, 60,6% das agressões de mulheres ocorreram em suas residências e 35,2% tiveram como alcoses cônjuges ou ex-cônjuges. Os dados dos serviços de emergência do VIVA Inquérito também confirmam esse quadro: em relação aos locais de ocorrência, a importância da residência ou domicílio é fundamental; sua menor ocorrência se deu em 2011 (47,48%) e a maior em 2009 (56%). De toda maneira, é o local mais comum para a ocorrência de agressões de mulheres.

Outra informação relevante dos bancos de dados da saúde e que especifica ainda mais o tipo de agressão sofrida por mulheres é o local do corpo afetado pela agressão e o meio utilizado. Cabeça, face e membros superiores são regiões mais comumente golpeadas pelos agressores. Somadas, representam mais da metade das agressões registradas pelo Sinan em 2013 (51,2%); e a força corporal/espancamento é o principal meio pelo qual as mulheres sofrem violências, correspondendo a 73,5% dos casos registrados. Em relação aos casos que chegam às emergências, computados pelo VIVA Inquérito, observa-se uma diminuição gradativa desse meio, de 73,2% em 2006 para 59,69% em 2011, acompanhado de um aumento gradativo do uso de armas de fogo, de 4,6% em 2006 para 6,52% em 2011.

Vale apontar, ainda, que 37,3% dos casos de violência registrados no Sinan em 2013 eram casos de violência de repetição, ou seja, mulheres agredidas têm muita chance de estarem em uma relação violenta, na qual sofrem agressões constantes. Dado confirmado pelas violências denunciadas ao Ligue 180, pois, na maior parte dos casos de 2015, por exemplo, as situações são repetidas: em 39,47% dos casos a violência é diária e em 35,60% é semanal. Ademais, a presença de filhos é uma constante: em 59,66% dos casos eles presenciaram a violência e em 21,64% a sofreram. Tanto as notificações de violência do Sinan como os dados de denúncia do Ligue 180 dimensionam o aprisionamento e repetição das agressões dentro de uma situação de violência doméstica.

Ainda sobre o tipo de violência experimentada por mulheres, e observando-se alguns dados específicos da PNV, que agrega tipos de violência além das agressões físicas, é possível observar que o público feminino é especialmente mais vitimado por ofensas verbais do que o público masculino – 11,20% das mulheres entrevistadas

relataram terem sofrido essa ofensa nos últimos doze meses, o que também foi relatado por 9,6% dos homens entrevistados. Vale destacar que 1,52% das mulheres entrevistadas foram ameaçadas com faca ou arma de fogo, 2,83% sofreram com amedrontamento ou perseguição e em 0,54% dos casos houve espancamento ou tentativa de estrangulamento (tabela 13).

TABELA 13

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de ameaça ou agressão, por tipo de agressão e sexo, nos últimos doze meses, 2010 a 2012 (em %)

	Masculino	Feminino
Insulto, humilhação ou xingamento (Ofensa verbal)	9,60	11,20
Ameaça de apanhar, empurrar ou chutar	4,15	3,86
Ameaça com faca ou arma de fogo	2,66	1,52
Amedrontamento ou perseguição	2,26	2,83
Batida, empurrão ou chute	1,92	1,90
Lesão provocada por algum objeto que lhe foi atirado	0,68	0,53
Espancamento ou tentativa de estrangulamento	0,41	0,54
Esfaqueamento ou tiro	0,30	0,09
Ameaça de ter seus bens e documentos subtraídos/tomados/retirados/ por parentes, companheiros ou conhecidos	0,61	0,80

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

Com vistas a dimensionar os tipos de violência contra mulheres de forma mais categorizada, temos os dados de denúncia e registro. Desde 2006, houve denúncia para o Ligue 180 de uma quantidade maior de casos de violência física do que de outros tipos de violência – ao todo, 313.435 casos. Registraram-se ainda 153.292 casos de violência psicológica, 56.150 de violência moral, 12.810 de violência sexual e 9.675 de violência patrimonial. Ainda houve 6.311 denúncias de cárcere privado e 1.057 de tráfico de pessoas. De acordo com dados do Sinan 2013, foram registrados, contra mulheres, 86.868 casos de violência física; 43.117 de violência psicológica; 12.677 de negligência ou abandono; 22.914 de violência sexual; 90 de tráfico de seres humanos; 2.991 de violência financeira; 4.147 de tortura; 292 de intervenções legais; e 9.897 de outras violências.

Destacamos que, ao trabalharmos com os tipos de vitimizações, algozes e espaços mais frequentes, chamamos atenção para uma configuração hegemônica da violência contra as mulheres. Mas é fundamental ter em conta outras formas de

configuração dessa violência, como aquelas que se verificam no espaço extradoméstico e as perpetradas por desconhecidos. Isso porque metade (ou mais da metade) das mulheres são agredidas na rua, e a categoria de violência doméstica, apesar de fundamental, não é suficiente para explicar todo o fenômeno de violência contra as mulheres no Brasil.

2.1.2 VIOLÊNCIA SEXUAL

De acordo com a PNV, quase 4% das mulheres entrevistadas afirmaram já terem sofrido alguma ofensa sexual ao longo de sua vida, sendo que 0,8% das mulheres entrevistadas sofreram ofensa sexual nos doze meses anteriores à realização da pesquisa. Podemos observar também que 1,05% dos homens entrevistados afirmaram ter sofrido algum tipo de ofensa sexual ao longo da vida.

Observando-se a incidência dessa violência tendo em conta a raça/cor e a faixa etária, nota-se que as mulheres negras são mais vulneráveis que as mulheres brancas, dado que 4,01% das mulheres negras afirmaram já terem sofrido alguma ofensa sexual ao longo da vida e 3,62% das mulheres brancas o disseram. É relevante a maior incidência dessa violência entre mulheres jovens, sendo que 1,2% das mulheres de 16 a 24 anos entrevistadas tinham sofrido alguma ofensa sexual nos doze meses anteriores à pesquisa. Além disso, as mulheres mais jovens afirmaram com mais frequência que sofreram esse tipo de violência ao longo da vida, o que pode indicar que tal violência tem aumentado, ou, o que é comum em pesquisas de vitimização, que a lembrança do ocorrido está mais próxima. É, nesse sentido, assustador que entre mulheres de 16 a 34 anos a taxa de ofensa sexual sofrida ao longo da vida gire em torno de 5%.

TABELA 14

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de ofensa sexual, por sexo e período de ocorrência, 2010 a 2012 (em %)

	Masculina	Feminina
Sofreu alguma ofensa sexual	1,05	3,90
Sofreu ofensa sexual nos últimos 12 meses	0,51	0,80

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

TABELA 15

Mulheres entrevistadas que afirmaram terem sido vítimas de ofensa sexual, por faixa etária, raça/cor e período de ocorrência, 2010 a 2012 (em %)

	Sofreu ofensa sexual alguma vez na vida		Sofreu ofensa sexual nos últimos 12 meses	
	Branca	Negra	Branca	Negra
16 a 24 anos	4,16	5,18	1,28	2,02
25 a 34 anos	5,39	5,07	1,20	1,21
35 a 44 anos	4,25	4,66	0,77	0,68
45 a 59 anos	3,79	3,21	0,50	0,42
60 anos ou mais	1,55	1,90	0,07	0,19
Total	3,62	4,01	0,66	0,88

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

Entre as ofensas sofridas por mulheres nos doze meses anteriores à realização da pesquisa, 49,31% ocorreram em local público. Outra parcela importante ocorreu em espaços conhecidos, como a casa (27,15%), a casa de algum parente ou amigo (6,37%) e no trabalho (ou procurando emprego) (10,53%). Uma parte importante dos atores dessa violência foram desconhecidos, 42,11%; contudo, quase 20% dos agressores foram companheiros ou ex-companheiros, 18,84% foram conhecidos, 8,31% conhecidos do trabalho ou escola e 6,09% foram pessoas da família.

TABELA 16

Mulheres entrevistadas que afirmaram terem sido vítimas de ofensa sexual nos últimos doze meses, por local da ocorrência, 2010 a 2012 (em %)

Local	(%)
Em casa	27,15
Casa de algum parente ou amigo	6,37
Local público	49,31
No trabalho ou procurando emprego	10,53
Em evento ou festa	0,83
Telefone ou internet	0,00
Outro	3,60
Não responde/não sabe	2,22

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012

Elaboração própria, 2016.

TABELA 17

Mulheres entrevistadas que afirmaram terem sido vítimas de ofensa sexual nos últimos doze meses, por tipo de agressor, 2010 a 2012 (em %)

Local	(%)
Companheiros ou ex-companheiros	19,67
Pessoas da família	6,09
Conhecidos	18,84
Conhecidos do trabalho/escola	8,31
Desconhecidos	42,11
Outros	2,49
Não respondeu/não sabe	2,49

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

Nos dados de violência sexual registrados pelo Sinan em 2013, nota-se que 60,5% das vítimas eram menores de 14 anos, sendo que 27,1% tinham menos de 9 anos. Essa é uma violência que incide de maneira muito mais pesada sobre meninas, adolescentes e mulheres jovens. Ademais, metade dos casos ocorreram contra mulheres negras, 36,2% contra mulheres brancas, e se verificou uma taxa de não informação de 12,2% sobre a raça/cor. É considerável, ainda, que, em 3,1% dos casos, as vítimas tinham alguma deficiência mental. Além do mais, 57,8% dos casos ocorreram na própria residência das vítimas, número bem mais elevado que os dados da vitimização. Meninas e adolescentes são mais violadas em suas casas. Em 35,3% dos casos, ainda, tratou-se de uma violência de repetição.

Acredita-se hoje que a maior parte das vítimas de abuso e assédio seja de adolescentes e crianças. A partir dos dados do Sinan/DATASUS de 2011, Cerqueira e Coelho (2014) fizeram uma análise detalhada do tipo de estupro que chega aos hospitais: estima-se que, de todos os estupros que chegam à rede de saúde, 70% vitimam crianças e adolescentes. Além disso, do número total de pessoas vitimadas, mais da metade possuíam menos de 13 anos. Quando o estupro foi de crianças, 32,2% dos casos foram praticados por amigos e conhecidos, 12,3% por padrastos, 11,8% pelos próprios pais e 12,6% por desconhecidos. No caso de adolescentes, 37,8% foram praticados por desconhecidos, 28% por amigos e conhecidos, 8,4% por padrastos, 8,2% por namorados e 5,3% por pais. Em casos entre adultos, 60,5% foram cometidos por desconhecidos, 15,4% por amigos e conhecidos, 9,3% por cônjuges e 4,3% por ex-

cônjuges (Cerqueira e Coelho, 2014). Outro dado que coaduna com este é a procura pelo serviço de aborto legal: 36% de todos os abortos legais realizados foram de adolescentes vítimas de estupro (ANIS, 2015).

Os dados do Sinan deixam essa vulnerabilidade maior das meninas ao abuso sexual evidente e destacam um contexto majoritariamente doméstico dessas agressões. O maior destaque da PNV para o ambiente da rua se relaciona muito com a amostra da pesquisa, que se dá pela limitação de faixa etária desse último banco, que tem a idade mínima de 16 anos para a coleta de informações. Mulheres adultas parecem ser mais violadas por desconhecidos e na rua do que meninas; apesar disso, a residência é um local de perigo para mulheres de todas as faixas etárias.

2.1.3 DISCRIMINAÇÕES

A PNV também possui dados sobre casos de discriminação, assim compreendidos pelos entrevistados. Em relação à raça/cor, 2,43% dos homens negros entrevistados afirmaram ter sofrido esse tipo de discriminação nos últimos doze meses de realização da pesquisa e 2,61% das mulheres o disseram. Foi também perguntado aos entrevistados se haviam sofrido discriminação por ser homem ou mulher, e a incidência dessa discriminação foi significativa no caso das mulheres: 1,83% delas afirmaram ter passado por essa situação.

Em relação à orientação sexual, dos homens que se declararam homossexuais, 33,36% disseram ter sofrido discriminação por sua orientação sexual, enquanto a taxa foi de 21,21% no caso de homens bissexuais. Entre mulheres homossexuais, a taxa de discriminação foi de 32,04%, e entre as bissexuais, de 40,85%. O universo de pessoas que se declaram homossexuais ou bissexuais é menor do que o universo de homens e mulheres, brancos e negros entrevistados; assim, a incidência percentual desse tipo de discriminação pode ser mais sensível e, por isso, maior. Mas, de toda forma, a discriminação por orientação sexual parece ser muito frequente, tanto para homens e mulheres que se declararam homossexuais como bissexuais (nesse caso, especialmente as mulheres).¹³

¹³ Em um universo de 33.714 homens, 269 declarados homossexuais e 66 declarados bissexuais e em um universo de 44.851 mulheres, 181 declaradas homossexuais e 71 declaradas bissexuais responderam à questão sobre discriminação por orientação ou opção sexual.

TABELA 18

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de discriminação, por tipo de discriminação, sexo e raça/cor, 2010 a 2012 (em %)

Tipo de discriminação	Masculino		Total	Feminino		Total
	Branca	Negra		Branca	Negra	
Por sua cor ou raça	0,39	2,43	1,51	0,43	2,61	1,61
Por ser homem / mulher	0,19	0,43	0,33	1,81	1,75	1,83

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012

Elaboração própria, 2016.

TABELA 19

Entrevistados que se declararam homossexuais e bissexuais e afirmaram terem sido vítimas de discriminação por sua orientação ou opção sexual, por sexo e orientação sexual, 2010 a 2012 (em %)

Tipo de discriminação	Masculino		Feminino	
	homossexuais	bissexuais	homossexuais	bissexuais
Por orientação ou opção sexual	33,46	21,21	32,04	40,85

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

Existe um banco de dados específico de denúncia de violências contra a população LGBT – o Disque 100 da Secretaria de Direitos Humanos. Em 2014, foram realizadas 227 denúncias de violência contra mulheres por elas serem LBT. Foram registradas, ainda, 111 denúncias nas quais a identidade de gênero foi preenchida com a denominação *lésbica*.¹⁴ Os principais tipos de violências denunciadas foram, em ordem de maior quantidade de denúncias: violência psicológica, discriminação e violência física.

2.1.4 O MEDO DA VIOLÊNCIA E A DENÚNCIA

Uma forma de observar as consequências da violência na vida das mulheres é analisar o medo que elas sentem, e a PNV permite esse exercício. Em relação ao medo de ser vítima, é comum que as mulheres convivam mais com tal sentimento, o que limita sua ocupação dos espaços e seu direito de ir e vir. O sentimento de medo ainda é maior no caso das mulheres negras. Homens negros também sentem mais medo que homens

¹⁴ De acordo com a área responsável na SDH pelo banco de dados do Disque 100, o número 227 refere-se às vítimas do sexo feminino. O número 111, por sua vez, refere-se às vítimas do sexo feminino que são lésbicas. As vítimas do sexo feminino podem identificar-se como lésbicas, bissexuais, transexuais, entre outros. Ou seja, de 227 vítimas LBTs, 111 são lésbicas que foram vítimas de violência nesse período; as demais 116 se autoidentificaram de outra maneira.

brancos. A violência não vitima as pessoas da mesma forma, e a insegurança relacionada ao gênero e raça é um importante indicativo desse processo.

Na tabela 20, podemos observar que quase 10% das mulheres temem ser agredidas por seus companheiros ou ex-companheiros. O medo de morrer assassinado é maior para mulheres negras e homens negros, sendo a taxa de medo daquelas próxima de 70%. Destaca-se ainda o medo de sofrer agressão sexual, que aflige 68,15% das mulheres negras e 57,08% das mulheres brancas.

TABELA 20

Entrevistados que afirmaram terem medo de sofrer violência, por tipo de violência, sexo e raça/cor, 2010 a 2012 (em %)

Medo de:	Masculina		Total	Feminina		Total
	Branca	Negra		Branca	Negra	
Ser vítima de agressão por parte de marido, ex-marido, esposa, ex-esposa, amigado(a), companheiro(a) ou ex-companheiro(a)	3,39	6,30	5,02	7,17	11,62	9,61
Morrer assassinado	51,23	63,02	57,62	62,86	72,46	68,06
Ser seqüestrado	40,00	47,40	44,13	57,13	62,58	60,13
Sofrer seqüestro relâmpago	39,61	46,64	43,50	57,08	61,85	59,69
Ser vítima de agressão sexual	25,19	36,54	31,43	57,08	68,15	63,53

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

A vulnerabilidade das mulheres as torna também mais inseguras, o que ocorre de maneira ainda mais forte no caso das negras. Notamos ainda que é em fases iniciais de sua formação enquanto sujeitos que as mulheres experimentam violações diversas com maior frequência, o que compõe, sem dúvida, suas subjetividades e seu sentimento de segurança.

Entre as mulheres agredidas fisicamente em 2009, pouco mais da metade afirmou ter procurado a polícia (51,5%); a porcentagem foi um pouco maior quando o agressor foi cônjuge, ex-cônjuge ou parente (55,9%), diminuindo no caso de pessoas conhecidas (50,1%) e pessoas desconhecidas (47,5%). Tendo em conta a raça/cor, a porcentagem de mulheres negras que não procuraram a polícia é maior do que a de mulheres brancas que não o fizeram – 50,5% e 46,1%, respectivamente. Essa diferença se acentua no caso de os agressores terem sido cônjuge, ex-cônjuge ou parente, ou pessoas desconhecidas, como pode ser observado na tabela 21.

TABELA 21

Distribuição percentual de mulheres de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de agressão física, por procura da polícia, segundo raça/cor do agredido e identidade do agressor, Brasil, 2009

Cor/Raça	Agressor	Procurou a polícia	Não procurou a polícia
Total	Cônjuge / Ex-cônjuge/Parente	55,9	44,1
	Pessoa conhecida	50,1	49,9
	Pessoa desconhecida⁽¹⁾	47,5	52,5
	Total	51,5	48,5
Branca	Cônjuge / Ex-cônjuge/Parente	61,6	38,3
	Pessoa conhecida	49,4	50,6
	Pessoa desconhecida⁽¹⁾	50,0	50,0
	Total	53,9	46,1
Negra	Cônjuge / Ex-cônjuge/Parente	51,7	48,2
	Pessoa conhecida	50,6	49,4
	Pessoa desconhecida⁽¹⁾	44,9	55,2
	Total	49,5	50,5

Fonte: IBGE/Pnad – Suplemento Vitimização e Justiça – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Nota: (1) Pessoa desconhecida, policial e segurança privada.

Entre as mulheres entrevistadas na PNAD de 2009 que procuraram a polícia quando foram agredidas, uma parcela importante não registrou queixa (12,2%), ou seja, não houve registro formal da agressão, nem tampouco encaminhamentos de investigação e punição dos agressores. Essa parcela de não denúncia é ainda maior quando o agressor é cônjuge, ex-cônjuge ou parente (14,1%). Nota-se que mais mulheres brancas deixaram de prestar queixa no caso de agressores desse tipo: 18,2% não o fizeram, enquanto 10,7% das mulheres negras não o fizeram. Contudo, mais mulheres negras não prestaram queixa contra agressores conhecidos (10,9%) e desconhecidos (14,6%).

Os motivos elencados para o não registro da queixa variam entre mulheres e homens. Nota-se que os homens brancos são os que menos citam a desconfiança na polícia, ao passo que homens negros e mulheres citam esse motivo em mais de 30% dos casos. Além disso, o medo da represália é mais frequente para mulheres, especialmente no caso das mulheres negras, o que pode ser observado na tabela 23.

TABELA 22

Distribuição percentual de mulheres de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de agressão física, por registro de queixa na polícia, segundo raça/cor do agredido e identidade do agressor, Brasil, 2009

Cor/Raça	Agressor	Registrou queixa	Não registrou queixa
Total	Cônjuge / Ex-cônjuge/Parente	85,9	14,1
	Pessoa conhecida	90,4	9,6
	Pessoa desconhecida ⁽¹⁾	87,6	12,4
	Total	87,8	12,2
Branca	Cônjuge / Ex-cônjuge/Parente	81,8	18,2
	Pessoa conhecida	92,5	7,5
	Pessoa desconhecida ⁽¹⁾	89,4	10,6
	Total	87,1	12,9
Negra	Cônjuge / Ex-cônjuge/Parente	89,3	10,7
	Pessoa conhecida	89,1	10,9
	Pessoa desconhecida ⁽¹⁾	85,4	14,6
	Total	88,3	11,7

Fonte: IBGE/Pnad – Suplemento Vitimização e Justiça – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Nota: (1) Pessoa desconhecida, policial e segurança privada.

TABELA 23

Distribuição percentual da população de 10 anos ou mais de idade que foi vítima de agressão física, por motivo do não registro de queixa na polícia, segundo raça/cor e sexo do agredido, Brasil, 2009

Cor/Raça	Motivo	Sexo	
		Masculino	Feminino
Branca	Não era importante	22,3	13,6
	Não acreditava na polícia/ Não queria	24,9	31,0
	Medo de represália	14,2	17,0
	Resolveu sozinho	20,6	17,2
	Outros ⁽¹⁾	18,0	21,1
	Total	100,0	100,0
Negra	Não era importante	19,9	13,5
	Não acreditava na polícia/ Não queria	30,5	31,0
	Medo de represália	15,8	19,9
	Resolveu sozinho	19,7	19,6
	Outros ⁽¹⁾	14,1	16,0
	Total	100,0	100,0

Fonte: IBGE/Pnad – Suplemento Vitimização e Justiça – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Nota: ¹ Outros motivos, falta de provas, recorreu a terceiros.

Entre as pessoas que sofreram algum tipo de agressão ou ameaça pela PNV, uma pequena parcela fez denúncia à polícia. As mulheres denunciaram mais que os homens, sendo a maior taxa de denúncia entre as mulheres brancas (22,25%), seguindo-se mulheres negras (19,39%), homens brancos (16,63%) e homens negros (15,29%). Entre uma série de motivos elencados para a não denúncia, separamos alguns para a análise

deste capítulo:¹⁵ chama atenção que 6,01% dos homens negros que não denunciaram o fizeram pela falta de confiança na polícia e 2,07% deles afirmaram que não denunciaram por medo ou medo de represálias da polícia. Entre as mulheres, é significativa a parcela que não denunciou por ter medo da vingança do autor (5,53% das mulheres brancas e 6,20% das mulheres negras), ou ainda para evitar confusão e constrangimentos (8,88% das mulheres brancas e 9,58% das mulheres negras).

TABELA 24

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de pelo menos uma ameaça ou agressão, por sexo, raça/cor e denúncia à polícia, nos últimos doze meses, 2010 a 2012 (em %)

	Masculino		Feminino	
	Branca	Negra	Branca	Negra
Denunciou à polícia	16,63	15,29	22,25	19,39

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

TABELA 25

Entrevistados que afirmaram terem sido vítimas de pelo menos uma ameaça ou agressão, por sexo, raça/cor e motivo para não ter denunciado à polícia, nos últimos doze meses, 2010 a 2012 (em %)

Motivos de não ter procurado polícia	Masculino		Feminino	
	Branca	Negra	Branca	Negra
Falta de confiança	4,72	6,01	3,91	3,89
Medo da polícia/ medo de represália pela própria polícia	1,32	2,07	0,67	0,66
Não teve coragem (por medo de vingança do autor)	2,57	4,19	5,53	6,20
Não tinha condições emocionais	0,49	0,40	1,62	1,14
Para evitar confusão/ constrangimentos	7,29	7,22	8,88	9,58

Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização 2010; 2011 e 2012.

Elaboração própria, 2016.

É importante ter em conta as pequenas taxas de denúncia das agressões para a polícia, assim como a elevada proporção da resposta de que não se denuncia por falta de confiança na polícia, ou ainda que existe medo de represálias ao se buscar o auxílio do Estado. Mesmo tendo procurado a polícia, uma porcentagem importante das

¹⁵ A lista de motivações era variada. Utilizamos para a análise apenas algumas das categorias que eram de nosso maior interesse. Por esse motivo, a soma das porcentagens não é 100%.

mulheres não registra uma queixa formal. Isso significa tanto que os dados das polícias brasileiras sobre crimes contra a pessoa são limitados, como que a polícia não é necessariamente tida como uma instância de resolução de conflitos pessoais envolvendo agressões.

2.2 OS HOMICÍDIOS DE MULHERES

Em uma comparação internacional, o Brasil possuía a quinta maior taxa de homicídios de mulheres do mundo em 2003. A taxa de homicídios de mulheres vinha crescendo no Brasil desde a década de 1980, encontrando seu ápice em 1996, com 4,6 mulheres mortas a cada 100 mil habitantes. Depois desse ano, a taxa decaiu, chegando a 3,9 em 2007. Contudo, após 2007, a taxa voltou a crescer, alcançando 4,8 em 2012 e 2013, as maiores taxas de homicídio de mulheres dos últimos trinta anos. Desde o ano de assinatura da Plataforma de Beijing, 75.280 mulheres foram assassinadas no Brasil.

Em termos regionais, as taxas de homicídios de mulheres acompanham um movimento observado nas taxas de homicídios brasileiras de maneira geral (SENASP, 2015), havendo uma queda da taxa na região Sudeste e um aumento dela em outras regiões, ainda mais acentuado no Nordeste e no Norte do país. Em termos numéricos, a maior parte dos homicídios ocorreu no Sudeste e no Nordeste; somados, os homicídios dessas duas regiões representam quase 70% de todos os homicídios de mulheres da última década.

TABELA 25

Homicídios de mulheres, número e taxa por 100 mil habitantes, Brasil, 1995 a 2013

Ano	n.	Taxas
1995	3.325	4,2
1996	3.682	4,6
1997	3.587	4,4
1998	3.503	4,3
1999	3.536	4,3
2000	3.743	4,3
2001	3.851	4,4
2002	3.867	4,4
2003	3.937	4,4
2004	3.830	4,2
2005	3.884	4,2
2006	4.022	4,2
2007	3.772	3,9
2008	4.023	4,2
2009	4.260	4,4
2010	4.465	4,6
2011	4.512	4,6
2012	4.719	4,8
2013	4.762	4,8

Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS), 1995 a 2013.

Elaboração: Mapa da Violência, 2015.

TABELA 26

Homicídios de mulheres, número e taxa por 100 mil habitantes, segundo regiões, 2003 a 2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Norte	237	225	284	307	298	331	381	412	411	499	503
	3,5	3,2	3,9	4,1	3,9	4,4	5	5,2	5,2	6,2	6,1
Nordeste	798	858	939	1.034	1.014	1.107	1.205	1.381	1.469	1.423	1.546
	3,2	3,4	3,6	3,9	3,8	4,1	4,4	5,1	5,4	5,2	5,6
Sudeste	2.070	1.876	1.806	1.862	1.600	1.604	1.625	1.593	1.568	1.625	1.604
	5,4	4,8	4,5	4,6	3,9	3,9	3,9	3,9	3,8	3,9	3,8
Sul	473	523	516	502	504	611	649	675	559	672	595
	3,6	3,9	3,8	3,6	3,6	4,4	4,6	4,8	4	4,8	4,2
Centro-Oeste	359	348	339	317	356	370	400	404	505	500	514
	5,8	5,5	5,2	4,8	5,2	5,4	5,7	5,7	7	6,9	7

Fonte: SIM/MS, 2003 a 2013.

Elaboração: Mapa da Violência, 2015.

As mulheres negras são também as mais vulneráveis à violência letal, realidade que tem se agravado no Brasil na última década. Nesse período, morreram 17.500 mulheres brancas e 25.637 mulheres negras, ao passo que a taxa de homicídios de

mulheres brancas diminuiu nos últimos dez anos, passando de 3,6 a cada 100 mil habitantes para 3,2, tendo ainda uma queda em termos de número de mulheres mortas anualmente; o número de mulheres negras assassinadas aumentou, assim como a taxa por 100 mil, que passou de 4,5 em 2003 para 5,4 em 2013. A única região brasileira na qual a taxa de homicídios de mulheres negras é menor do que a de mulheres brancas é a Região Sul. Além disso, no Nordeste e no Centro-Oeste, a taxa de homicídios de mulheres negras é mais que o dobro da taxa de homicídios de mulheres brancas.

TABELA 27

Homicídios de mulheres brancas, número e taxa por 100 mil habitantes, Brasil e regiões, 2003 a 2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Norte	56 3,8	51 3,4	59 3,7	68 4,2	53 3,1	60 3,4	58 3,2	53 2,8	67 3,5	61 3,1	72 3,5
Nordeste	128 1,7	134 1,8	119 1,5	117 1,5	148 1,9	138 1,8	157 2	154 1,9	145 1,8	148 1,8	190 2,3
Sudeste	1.048 4,2	942 3,8	884 3,6	925 3,7	741 3	739 3	709 2,9	719 3	707 2,9	655 2,7	710 2,9
Sul	391 3,5	429 3,8	424 3,8	391 3,5	413 3,6	499 4,4	540 4,7	559 4,9	465 4	533 4,6	476 4,1
Centro-Oeste	124 4,4	128 4,5	129 4,5	109 3,7	131 4,4	108 3,6	127 4,2	105 3,4	138 4,4	138 4,4	128 4
Brasil	1.747 3,6	1.684 3,5	1.615 3,4	1.610 3,3	1.486 3,1	1.544 3,2	1.591 3,3	1.590 3,3	1.522 3,1	1.535 3,1	1.576 3,2

Fonte: SIM/MS, 2003 a 2013.

Elaboração: Mapa da Violência, 2015.

TABELA 28

Homicídios de mulheres negras, número e taxa por 100 mil habitantes, Brasil e regiões, 2003 a 2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Norte	178 4,6	162 3,9	216 5	221 4,8	226 4,7	253 5	298 5,6	345 6,2	323 5,5	402 6,6	376 6
Nordeste	505 2,8	580 3,2	653 3,6	771 4,1	774 4,1	893 4,7	943 4,9	1.082 5,5	1.175 5,9	1.128 5,6	1.180 5,8
Sudeste	919 6,5	834 5,7	834 5,5	849 5,4	765 4,7	772 4,6	816 4,7	802 4,5	789 4,3	919 4,9	853 4,4
Sul	63 2,8	74 3,2	78 3,2	93 3,7	76 2,9	95 3,5	101 3,6	104 3,6	81 2,7	125 4,1	108 3,4
Centro-Oeste	199 5,7	197 5,5	197 5,3	196 5,2	205 5,3	240 6,1	258 6,4	270 6,5	343 8,1	340 7,9	358 8,2
Brasil	1.864 4,5	1.847 4,3	1.978 4,5	2.130 4,7	2.046 4,4	2.253 4,7	2.416 4,9	2.603 5,2	2.711 5,3	2.914 5,6	2.875 5,4

Fonte: SIM/MS, 2003 a 2013.

Elaboração: Mapa da Violência, 2015.

Os homicídios de mulheres são distintos dos homicídios de homens. Elas são, com maior frequência, mortas por estrangulamento ou sufocação, objetos cortantes ou

contundentes e outros meios – o que se articula com o tipo de agressão que sofrem. Contudo, é relevante que aproximadamente metade das mulheres seja morta com armas de fogo, porcentagem que diminuiu de 2010 para 2013, passando de 53,9% para 48,8%.

TABELA 29

Meios utilizados nos homicídios, por sexo, Brasil, 2010 e 2013 (em %)

	2010		2013	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Estrangulamento/sufocação	6,2	1	6,1	1,1
Arma de Fogo	53,9	75,7	48,8	73,2
Cortante/penetrante	26	15,5	25,3	14,9
Objeto contundente	8,3	5,3	8	5,1
Outros	5,5	2,5	11,8	5,7

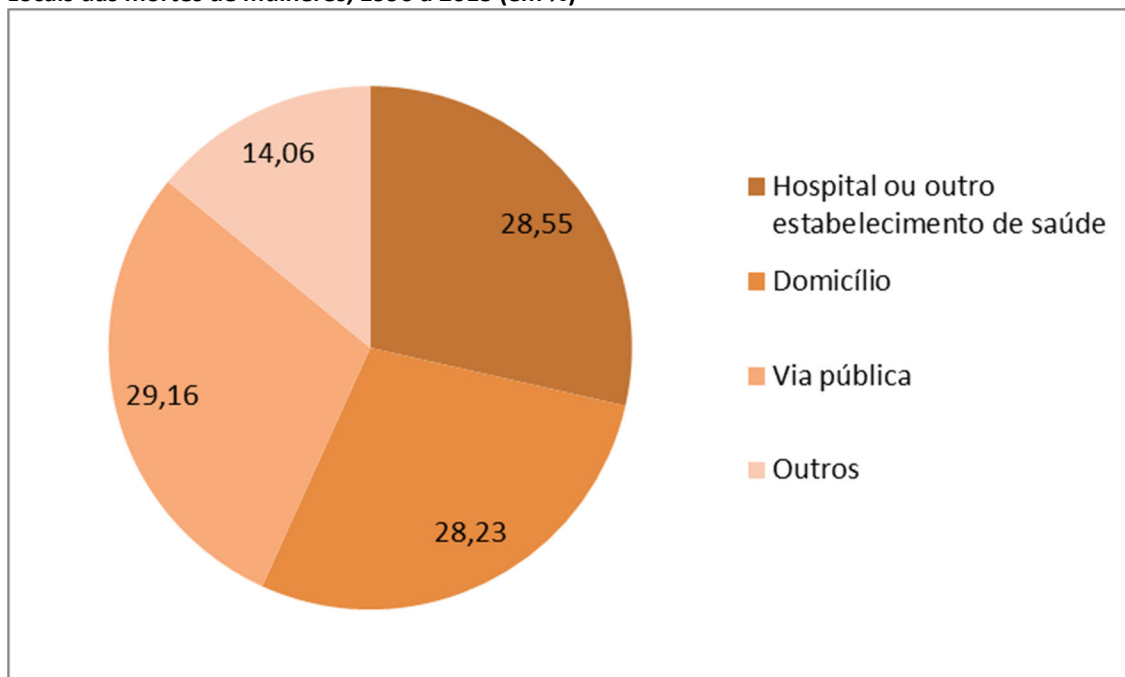
Fonte: SIM/MS, 2003 a 2013.

Elaboração: Mapa da Violência, 2015.

Além dessas taxas gerais de homicídios já trabalhadas pelo Mapa da Violência, a base de dados do SIM/MS possui ainda informações sobre os locais de ocorrência dos homicídios, as quais têm sido utilizadas para elucidar as possíveis motivações envolvidas. Não existem dados detalhados sobre motivações de homicídios ainda categorizados pelo Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP). Nesse sentido, o local de ocorrência informado pela Saúde é um tipo de aproximação possível, apesar de não ser ideal.

Dos homicídios cometidos contra mulheres nas últimas duas décadas, 28,23% ocorreram em via pública e 29,16% ocorreram no domicílio. Existe uma diferença, contudo, em termos de raça/cor. Na última década, 32,25% dos homicídios de mulheres brancas foram cometidos no domicílio e 25,18% em via pública. Por seu turno, em relação às mulheres negras, 32,68% dos homicídios foram cometidos em via pública e 26,29% no próprio domicílio.

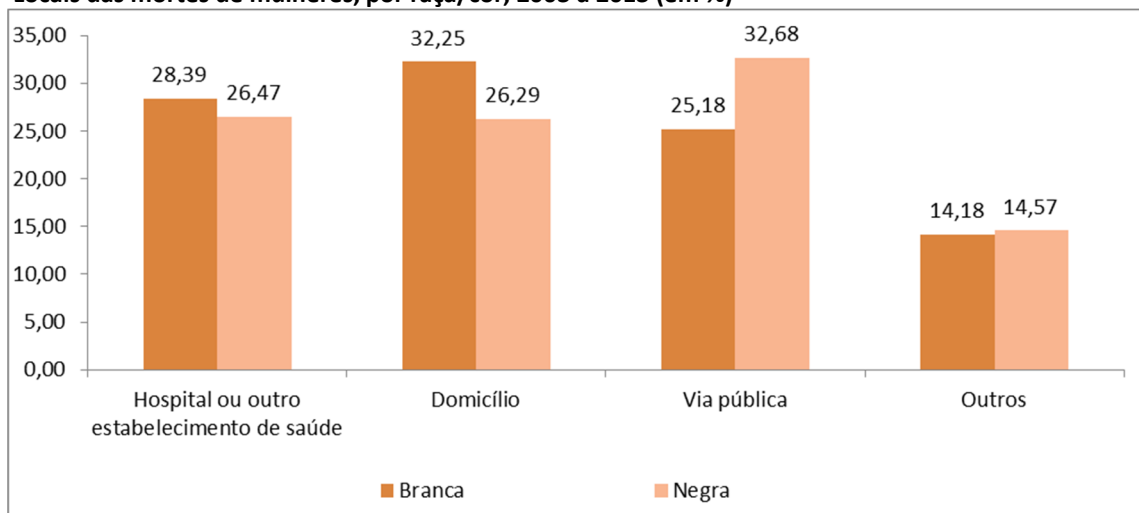
GRÁFICO 4

Locais das mortes de mulheres, 1996 a 2013 (em %)

Fonte: SIM/MS, 1996 a 2013.

Obs.: Foram excluídos do cálculo os homicídios que tiveram local "ignorado".

GRÁFICO 5

Locais das mortes de mulheres, por raça/cor, 2003 a 2013 (em %)

Fonte: SIM/MS, 2003 a 2013.

Outro dado acessado na base do SIM/MS é o número de mulheres indígenas vítimas de violência letal. Na última década, 266 mulheres indígenas cometeram suicídio e 261 mulheres indígenas foram assassinadas. Determinada parcela da população indígena brasileira é especialmente vulnerável aos suicídios, e isso tem sido objeto de

um debate já dimensionado por pesquisadores da área (Oliveira e Lotufo Neto, 2003). Contudo, chama atenção o crescimento do número de homicídios desde 2006, especialmente nos anos de 2012 e 2013, que acumularam 34,8% dos homicídios de mulheres indígenas de toda a última década. De 2011 para 2012, o número de homicídios de mulheres praticamente dobrou.

TABELA 30

Número de suicídios e homicídios de mulheres indígenas, 2003 a 2013

	Suicídios	Homicídios
2003	23	6
2004	12	12
2005	27	10
2006	25	22
2007	16	26
2008	24	21
2009	26	28
2010	27	22
2011	31	23
2012	27	40
2013	28	51
Total	266	261

Fonte: SIM/MS, 2003 a 2013.

O Brasil possui taxas de homicídios historicamente altas – a população jovem, masculina e negra é a principal afetada. Quando se discutem homicídios, o foco tem sido a população masculina, exatamente pela dimensão numérica do fenômeno. Por essa razão, aqui, discutimos a violência letal de mulheres não em termos comparativos com homens, mas com as próprias mulheres. Isso porque a violência letal que as atinge pode ser invisibilizada quando comparada aos homens, e possui características específicas que não podem ser analisadas apenas com a fórmula explicativa generalizada do aumento da violência urbana no país.

Apesar de a violência urbana poder explicar parte do aumento dos homicídios de mulheres, especialmente negras, ainda não parece abarcar o fenômeno de forma completa, especialmente se tomarmos em conta a forma como esses homicídios

ocorrem. A falta de uma fonte de dados sistematizada sobre as motivações dos homicídios, ou o seu contexto geral, dificulta a compreensão do fenômeno. As contextualizações existentes, como o local da morte, são relevantes, mas insuficientes. Como observamos no caso dos dados de agressões, parte importante das agressões que ocorrem em via pública são cometidas por conhecidos e/ou companheiros e familiares, inclusive no caso de mulheres negras. Ainda não temos, assim, uma dimensão real de qual a porcentagem de homicídios de mulheres que se deve à violência doméstica ou urbana.

Podemos afirmar, todavia, que a violência letal que afeta mulheres, causada por agentes externos, tem aumentado no Brasil. Ademais, mulheres negras e indígenas estão cada vez mais vulneráveis aos homicídios. Se o debate de gênero entrou na pauta política e pode (hipoteticamente) ter tido a consequência positiva de haver diminuído os homicídios de mulheres brancas, a compreensão e a ação política a partir das vulnerabilidades orientadas pela raça e etnia das mulheres ainda constituem um desafio.

2.3 OS SUICÍDIOS DE MULHERES

Os suicídios e tentativas de suicídio, ou, como compreendidas pelo sistema VIVA nos anos posteriores a 2007, as lesões autoprovocadas, normalmente não são discutidas ao se falar de violência contra a mulher. Contudo, são uma fonte importante de dados para refletir sobre o sofrimento de mulheres, o qual pode estar relacionado com experiências diversas de violações. As mulheres jovens parecem ser as mais vulneráveis a infligirem-se agressões; a par disso, a maioria das atendidas nos serviços de emergência são mulheres negras. Houve, durante os anos, uma diminuição da importância percentual de mulheres com deficiência entre mulheres que cometeram agressões contra si mesmas, passando de 8,2% em 2006 para 4,76% em 2011.

TABELA 31

Perfil dos suicídios e tentativas de suicídios de mulheres atendidas em serviços sentinelas de urgência e emergência, 2006-2007 (%)

suicídios e tentativas de suicídios		
Faixa etária (anos)	2006	2007
0 a 9	-	1
10 a 19	22,7	30,6
20 a 29	36,9	31,3
30 a 39	22,7	19
40 a 49	14,6	13,7
50 a 59	2,1	2,3
60 e +	0,4	1
Sem informação	0,4	1
Raça/cor		
Parada	51,5	52
Branca	35,2	35,3
Preta	10,3	8
Amarela	1,3	1,3
Indígena	-	0,3
Sem informação	1,7	3
Escolaridade		
Sem escolaridade	4,7	3,7
1ª à 4ª série do EF ^a	16,7	14
5ª à 8ª série do EF ^a	30,9	28,7
Ensino médio ^b	34,3	37
Ensino superior	3	2,3
Não se aplica	0,9	0,3
Sem informação	9,4	14
Possui algum tipo de deficiência		
Sim	8,2	5,3

Fonte: Sistema Viva inquérito 2006 e 2007.

Notas: ^a Ensino fundamental.

^b Ensino médio completo ou incompleto.

TABELA 32

Perfil das lesões autoprovocadas de mulheres atendidas em serviços sentinelas de urgência e emergência, 2011 (em %)

lesão autoprovocada	
Faixa etária – Ciclos da vida (anos)	2011
0 a 9	2,54
10 a 19	29,44
20 a 39	52,73
40 a 59	13,25
60 e mais	1,3
Sem informação	0,73
Raça/cor	
Branca	36,01
Preta	14,73
Amarela	1,08
Parda	47,33
Indígena	0
Sem informação	0,85
Escolaridade (anos de estudo)	
0 a 4	12,66
5 a 8	29,71
9 a 11	35,35
12 e mais	12,51
Não se aplica ^a	1,05
Sem informação	8,72
Possui algum tipo de deficiência	
Sim	4,76

Fonte: Sistema Viva Inquérito 2011.

Nota: ^a Quando a vítima era pessoa com idade inferior a 6 anos ou portadora de deficiência mental grave.

O meio mais comum utilizado por mulheres em suas lesões autoprovocadas é o envenenamento, mas a importância percentual desse meio vem diminuindo, tendo decrescido de 84,1% em 2006 para 61,19% em 2011.

TABELA 33

Meios utilizados para os suicídios e as tentativas de suicídios de mulheres atendidas em serviços sentinelas de urgência e emergência, 2006-2007 (em %)

suicídios e tentativas de suicídios		
Suspeita de uso de álcool	2006	2007
Sim	22,7	18
Tipo de suicídio		
Envenenamento	84,1	83,3
Objeto cortante	7,3	6,7
Enforcamento	0,9	2
Arma de fogo	0,9	-
Outro	3,9	6,7
Sem informação	3	1,3

Fonte: Sistema Viva Inquérito 2006 e 2007.

TABELA 34

Meios utilizados para as lesões autoprovocadas de mulheres atendidas em serviços sentinelas de urgência e emergência, 2009 (em %)

violências - lesões autoprovocadas	
Meio utilizado	2009
Envenenamento/intoxicação	71,5
Enforcamento	0,3*
Arma de fogo	-
Objeto perfurocortante	16,6
Precipitação de lugar elevado	2,0*
Outro	6,6*
Não se aplica	3
Sem informação	71,5

Fonte: Sistema Viva Inquérito 2009.

Nota: * Estimativas com baixo grau de confiabilidade.

TABELA 35

Meios utilizados para as lesões autoprovocadas de mulheres atendidas em serviços sentinelas de urgência e emergência, 2011 (em %)

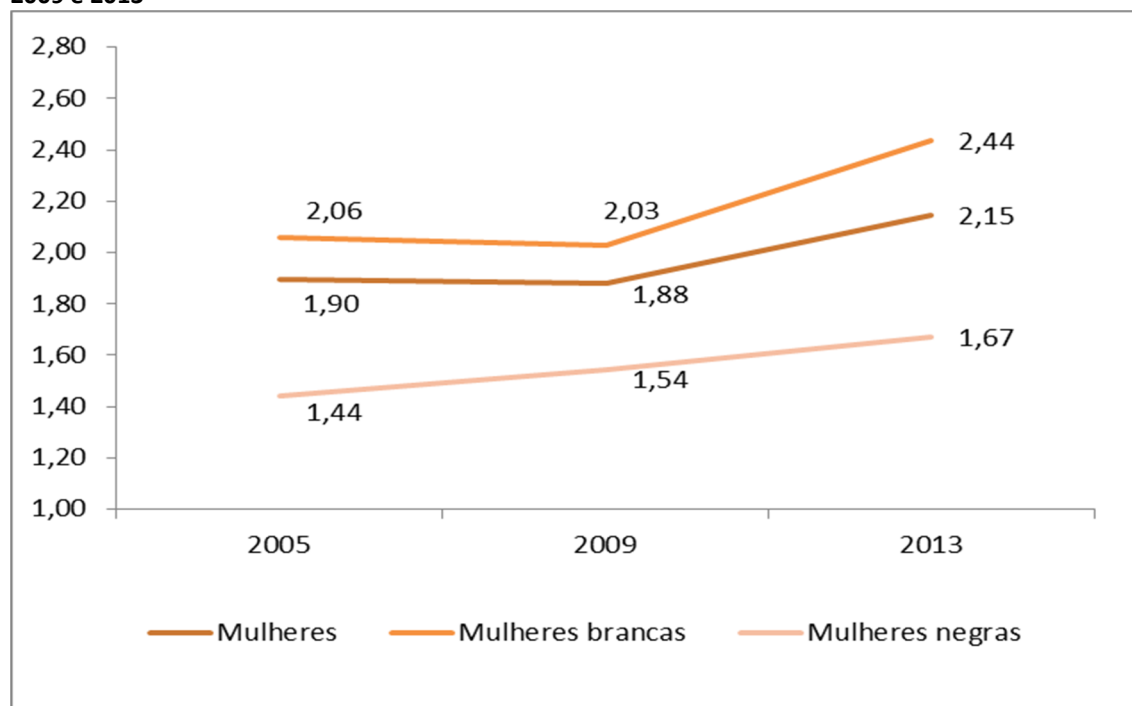
lesão autoprovocada	
Meio utilizado	2011
Envenenamento	61,19
Enforcamento	2,67
Arma de fogo	0,41
Objeto perfurocortante	17,16
Precipitação de lugar elevado	3,62
Outro meio	13,39
Sem informação	1,56

Fonte: Sistema Viva Inquérito 2011.

As taxas de suicídio têm aumentado entre mulheres, de maneira geral. Elas são historicamente mais altas entre mulheres brancas. Em 2013, a taxa de suicídios de mulheres chegou a 2,15 a cada 100 mil, sendo 2,44 entre mulheres brancas e 1,67 entre mulheres negras.

GRÁFICO 6

Evolução da taxa de suicídios (por 100 mil) de mulheres em geral, e de mulheres brancas e negras, 2003, 2009 e 2013



Fonte: SIM/MS 2003, 2009 e 2013.

Apesar de os suicídios não estarem, necessariamente, conectados diretamente com a violência sofrida por mulheres, ou de essa não ser uma relação tão simples, o sofrimento de mulheres é, sem dúvida, uma importante questão quando se busca a segurança de mulheres e a superação das violências – nesse sentido, inclusive as autoprovocadas. Discutir o aumento dos suicídios também é relevante nesse contexto.

2.4 A PERCEPÇÃO DO FENÔMENO NO BRASIL

O fenômeno da violência contra mulheres foi um tema bastante pesquisado nas últimas duas décadas. Entre as muitas formas de abordar a questão, temos as pesquisas gerais de percepção, que possuem o intuito de observar como o fenômeno é captado pela população. Alguns dados de uma recente e ampla pesquisa desse tipo são analisados aqui, tendo em vista que as percepções sociais sobre a temática podem trazer significados sobre a atual conjuntura da violência e os caminhos ainda trilhados para combatê-la.

De acordo com a pesquisa “Percepção da sociedade sobre violência e assassinatos de mulheres”, realizada em conjunto pelo Data Popular e o Instituto Patrícia Galvão, 56% dos entrevistados acreditam que as agressões contra mulheres e os estupros são os crimes mais recorrentes no Brasil, sendo que essa porcentagem cresce para 68% quando o universo são só mulheres e cai para 44% no universo de homens (Data Popular e Insituto Patrícia Galvão, 2013).

De acordo com a população, ainda, as mulheres sofrem mais violência dentro de casa; 70% dos entrevistados responderam com essa opção ao serem perguntados onde as mulheres sofriam mais violência. A metade da população também acredita que as mulheres se sentem mais inseguras dentro de casa. Ou seja, o fenômeno da violência doméstica contra a mulher é vastamente conhecido pela população brasileira.

A maior parte da população (65%) discorda da frase: “mulher que apanha é porque provoca”. Contudo, 17% da população está de acordo com esse pensamento. É relevante também que a discordância com essa frase seja muito maior entre mulheres (73%) que entre homens (57%), os quais são os principais agressores de mulheres. Saliente-se, além do mais, que 56% da população entrevistada conhece um homem que agrediu sua parceira.

A maior parte da população conhece a Lei Maria da Penha: 66% consideram que sabem muito ou algo sobre a lei, e 32% dizem que sabem o que é a lei, mas conhecem pouco sobre ela. Apenas 2% da população diz não conhecer a Lei Maria da Penha. Todavia, a rede de proteção às mulheres vítimas de violência é menos conhecida, com exceção das Delegacias da Mulher, conhecidas por 97% da população. A forma como a lei funciona e apoia mulheres por outras instituições é desconhecida pela maior parte da população: 24% sabem dos juzizados especiais, 28% conhecem os serviços de saúde especializados e 32% conhecem as casas de abrigo temporário.

Ou seja, a violência contra mulheres, especialmente a violência doméstica, tem feito parte do debate público brasileiro. Contudo, a sensibilização dos principais agressores ainda é menor, sendo preocupante que apenas pouco mais da metade dos homens discordem que mulheres que apanharam fizeram algo que provocasse e justificasse a agressão. Ademais, apesar do amplo conhecimento sobre a Lei Maria da Penha e sobre as Delegacias da Mulher, serviços de apoio às mulheres em situação de violência são pouco conhecidos.

3 NOTA SOBRE AS CAUSAS, DIMENSÕES E CRESCIMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES NO BRASIL

Apesar da clara melhoria na produção de dados quantitativos para dimensionar o fenômeno da violência contra as mulheres, ainda existem algumas dimensões que deixam a desejar em termos de produção de dados. As circunstâncias das mortes de mulheres ainda são obscuras. Apesar de sabermos que uma parte importante dessas mortes se deu em contexto de violência doméstica, ainda não se sabe a completa dimensão disso. As motivações por trás dos homicídios de mulheres faltam como dados, que ainda não são sistematizados de forma ampla e organizada pelas instituições de segurança pública.

Ademais, mesmo que tratar de uma evolução do fenômeno seja uma aposta analítica escorregadia, os dados são consistentes, ao dimensionarem o aumento da mortalidade de mulheres por homicídios e suicídios. Existe, ainda, uma maior aceitação e reconhecimento, por parte da população, do fenômeno da violência doméstica, como também uma produção mais intensa de dados de pesquisa. É difícil afirmar, com absoluta certeza, que a violência doméstica contra mulheres está aumentando, mas, ao

se comparar o suplemento de vitimização da PNAD de 2009 com os dados da PNS e da PNV, parece verdade que as agressões de mulheres estão aumentando no Brasil.

Além dessa produção quantitativa de dados, a academia brasileira tem tido na violência um dos temas principais de análise (Bandeira, 2004; Teles, 2002; Silva, 1992; Grossi, 1994; Pereira, 2013). Discutem-se as consequências simbólicas das violações de mulheres, seja no nível individual e de formação de subjetividades de mulheres, seja na constituição de uma sociedade violenta para mulheres, que reproduz padrões patriarcais e machistas e impede o alcance de objetivos de igualdade de gênero, como os pretendidos pela Plataforma de Beijing.

Talvez não seja correto separar essas duas consequências do fenômeno da violência contra mulheres, dado que é exatamente na constituição de subjetividades de homens e mulheres que a violência incide e perpetua as desigualdades de gênero e o pleno desenvolvimento de mulheres em todas as esferas da vida. Inseguras, elas ocupam menos espaços, e são acometidas por sofrimentos emocionais que as impedem de crescer e avançar profissionalmente e pessoalmente.

Nesse sentido, a importância inegável de trazer dados quantitativos para explicitar a incidência do fenômeno é insuficiente para delinear as consequências amplas desse fenômeno para todas as mulheres e para as possibilidades de subjetivação dessas mulheres dentro do contexto nacional e dos muitos contextos regionais. Isso também é verdade para a real compreensão de como raça e etnia funcionam em conjunto com o gênero na formação de realidades possíveis para mulheres. A quantidade de mulheres violadas e mortas sempre vai chamar atenção para os corpos que sofreram consequências diretas da violência, mas nunca vai dimensionar completamente a amplitude das consequências estruturais dessa violência para todas as mulheres, para a população negra e para a população indígena.

4 AS POLÍTICAS CONTRA A VIOLÊNCIA

As últimas duas décadas foram importantes para as políticas de enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil, o que se relaciona diretamente com a assinatura da Plataforma de Beijing (Barsted e Pitanguy, 2011). O movimento feminista teve um papel fundamental nesse processo, e seu intenso diálogo com gestores e instituições, assim como a ocupação de determinados cargos nas administrações locais, foram etapas

para que a pauta da violência de gênero entrasse de fato na agenda política (Santos e Izumino, 2005).

Santos (2010), partindo do conceito de “absorção seletiva” de Alvarez (1998), reflete sobre como os conceitos utilizados academicamente para definir a violência de gênero que são acolhidos na formulação de políticas dizem muito sobre o que, em termos de gênero e violência, passa a ser aceito e encarado como pauta política. Mesmo que organizações feministas tenham sempre feito um *advocacy* mais amplo dessa questão, chamando a atenção para medidas de proteção e acolhimento de mulheres, além de outras educativas, com o intuito de dismantlar uma cultura de violência específica, os avanços políticos reais tenderam a acontecer preferencialmente no âmbito da punição dos agressores.

De acordo com Santos (2010), a pauta da violência contra as mulheres foi incorporada pelo Estado brasileiro em três momentos. Primeiro, com a criação, já nos anos 1980, das Delegacias da Mulher, a qual teria traduzido (ou traído) a agenda feminista e a incorporado enquanto demanda por criminalização e por políticas em torno da violência. A segunda, com a criação dos Juizados Especiais em meados de 1990, retraduziu a questão, tirando das Delegacias de Atendimento à Mulher (DEAMs) a competência de trabalhar com a violência doméstica. Os juizados e a perspectiva da mediação de conflitos como abordagem da violência doméstica fizeram com que ela voltasse a ser tratada como um “crime de menor potencial ofensivo”. Tal momento é compreendido como uma descriminalização da violência contra a mulher, a qual gerou uma série de protestos de feministas.

O processo de formulação da Lei Maria da Penha teria sido, então, o terceiro momento. Tal legislação (re)criminaliza a violência contra a mulher e, em conjunto, sugere uma série de medidas educativas e de prevenção. Em meados dos anos 1990, o Brasil ratificou uma série de convenções internacionais que pautavam os direitos das mulheres, entre elas a Plataforma de Beijing. Contudo, foi apenas nos anos 2000 que se criou uma estrutura governamental responsável pela implementação de uma política nacional para mulheres. Foi nesse período também que ocorreram as mudanças legislativas mais importantes, como a edição da Lei nº 10.886/2004, que introduziu no Código Penal o crime de “violência doméstica” e a posterior publicação da Lei Maria da Penha, em 2006.

A construção de uma legislação específica foi influenciada pelo julgamento do Estado brasileiro em âmbito internacional após o caso Maria da Penha. As Delegacias da Mulher claramente não eram suficientes para visibilizar a violência doméstica e dar celeridade às investigações desse tipo. Contudo, o julgamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que ocorreu em 1998, demorou a ser levado a sério na agenda política brasileira, o que só veio a ocorrer de fato com o fortalecimento da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2004 (Santos, 2010).

A Lei Maria da Penha foi um esforço coletivo no sentido de formular uma legislação que compreendesse o fenômeno da violência doméstica contra mulheres, estabelecendo conceitos e metodologias jurídicas de abordagem da questão. Essa legislação foi bastante divulgada e a violência doméstica contra a mulher virou parte do discurso público, o que pode ser observado nos dados apresentados anteriormente.

Avaliações posteriores à implementação da lei, contudo, explicitam que existem dificuldades muito grandes para a sua real aplicação; existem sérios problemas de estrutura, que é ainda reduzida e não abrange de forma adequada todas as etapas do processo de denúncia, investigação e julgamento (Pasinato e Santos, 2008). Não raro, as denúncias demoram muito a serem julgadas, e as medidas de proteção de urgência são pouco efetivas; uma vez que não há um suporte real envolvido, na maioria dos casos a denúncia não se transforma em proteção, havendo situações em que a denúncia deixa as mulheres ainda mais vulneráveis a represálias (Diniz e Gumieri, no prelo). Ademais, debate-se muito a persistente falta de qualificação dos profissionais que atuam na rede de enfrentamento contra a violência em termos de sensibilização e compreensão real do fenômeno, e é comum ainda que mulheres sejam desacreditadas, obrigadas a gerarem provas por sua conta e, não raro, revitimadas pelo Estado (Pasinato *et al.*, no prelo).

A rede de proteção à violência não se resume às instituições de segurança e justiça. A Saúde tem ofertado serviços específicos, e a própria notificação compulsória de violência doméstica se apresenta como avanço. As Delegacias da Mulher são, contudo, mais numéricas em termos de instituições focadas no enfrentamento da violência contra a mulher. De acordo com Pasinato e Santos (2008), a primeira dessas delegacias nasceu em São Paulo, em 1985, e faz parte de um movimento de articulação de movimentos feministas com a abertura democrática e com o governador de São

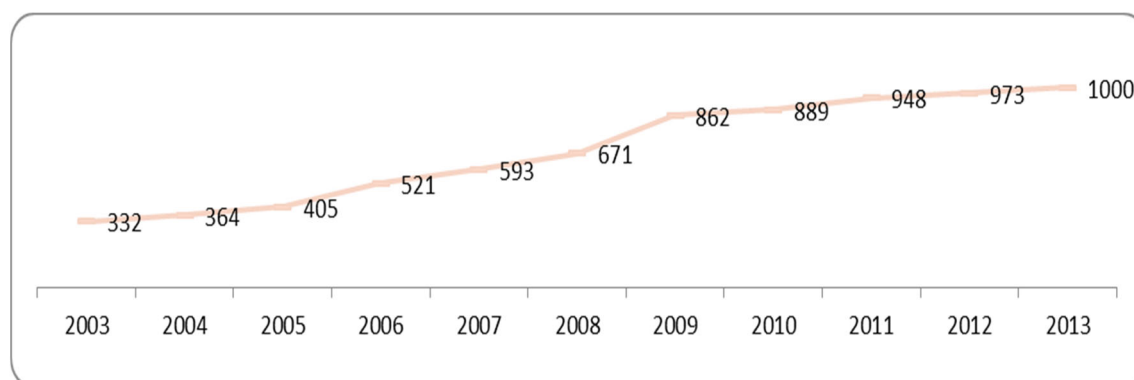
Paulo da época. Para as autoras, a delegacia especializada em crimes contra mulheres foi a primeira iniciativa das Polícias Cíveis de especializar delegacias de acordo com o público atendido, o que se popularizou nos anos posteriores.

Não há como dimensionar de que maneira as Delegacias da Mulher surgiram em cada um dos estados brasileiros, pois foram frutos de articulações locais com as polícias cíveis e governos estaduais, e não existem pesquisas referentes a esses vários processos. Para Pasinato e Santos (2008), a década de 1990 foi um período de desencantamento do movimento feminista com as delegacias, especialmente pela falta de especialização e sensibilidade para a questão de gênero. Contudo, essas se popularizaram e acabaram se transformando na principal instituição de referência da política de enfrentamento da violência contra a mulher. Não existem dados organizados sobre a quantidade delas antes de 2003, mas foi na década de 1990 que começaram a se multiplicar.

A SPM tem investido em casas de proteção para as mulheres em situação de violência e na consolidação da rede de proteção. Existe um claro e consistente aumento da rede de serviços oferecidos pelo Estado no enfrentamento da violência contra a mulher. De acordo com dados oficiais da Secretaria de Política para as Mulheres, as DEAMs passaram de 248 para 500 em dez anos. Os Núcleos de Atendimento Especializado da Defensoria Pública e os Juizados ou Varas especializadas também tiveram um aumento considerável. Além das respostas policiais e jurídicas, em 2013, existiam 78 Casas Abrigo para o acolhimento de mulheres em situação de violência.

GRÁFICO 7

Evolução numérica do total de serviços especializados de atendimento à mulher, Brasil, 2003-2013



Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres (2016).

TABELA 36

Número de serviços especializados de atendimento à mulher existentes, por tipo, 2003 a 2013

Tipo de Serviço	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Centro Especializado de Atendimento às Mulheres	36	44	59	92	110	128	146	165	198	219	231
Casa Abrigo	43	56	57	62	63	68	68	72	72	72	78
Núcleos de Atendimento Especializado da Defensoria Pública	4	6	8	12	24	37	56	58	59	58	45
DEAM's/Núcleos	248	256	278	328	338	354	475	464	475	502	500
Juizados, Varas Especializadas e Varas Adaptadas	0	0	0	19	47	68	83	89	95	93	100
Núcleos de Ministérios Públicos Estaduais Especializados em Violência/Promotorias Especializadas	0	0	0	4	7	10	19	21	49	29	46
Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas/Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante	0	1	1	2	2	2	8	11	13	28	27
Serviços de Responsabilização do Agressor	1	1	2	2	2	4	7	12			
Total de Serviços	332	364	405	521	593	671	862	889	948	973	1000

Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres (2016).

Outra fonte de dados sobre a oferta de serviços de enfrentamento da violência contra mulheres é uma pesquisa recente do IBGE, a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic). De acordo com essa fonte, são 22 as Casas Abrigo mantidas exclusivamente pelas UF's para atendimento às mulheres em situação de violência e risco de morte. Existem mais delegacias especializadas do que núcleos de atendimento em delegacias comuns. Ademais, existem, no Brasil, 128 serviços especializados de saúde no atendimento de mulheres em situação de violência e 172 Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs). De forma geral, 32,58% dos serviços oferecidos estão no Sudeste, região que possui 42,30% de toda a população feminina do país. O Centro-Oeste, por outro lado, concentra 7,36% da população feminina do país e 13,39% dos serviços oferecidos às mulheres em situação de violência, os quais estão especialmente localizados no Distrito Federal.

TABELA 37A

Serviços oferecidos pelas Unidades da Federação (UFs) às mulheres em situação de violência, 2013

	Casa abrigo	Delegacia de polícia especializada no atendimento a mulher	Núcleo especializado para atendimento à mulher nas delegacias comuns	Presídio exclusivamente feminino
Norte	6	22	1	6
Nordeste	9	94	28	18
Sudeste	5	206	10	30
Sul	0	55	37	8
Centro-Oeste	2	44	34	16
Total	22	421	110	78

Fonte: ESTADIC/IBGE, (2013).

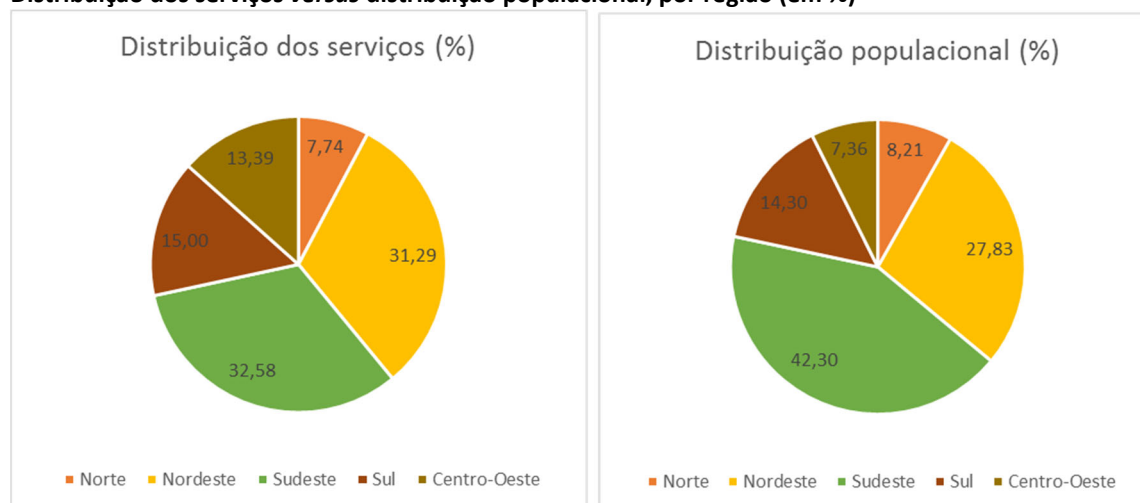
TABELA 37B

Serviços oferecidos pelas UFs às mulheres em situação de violência, 2013

	Serviços de saúde especializados para atendimento dos casos de violência contra a mulher	Instituto médico legal	Centro especializado de atendimentos à mulher em situação de violência (CEAM)	Núcleo da mulheres em defensorias públicas	Juizado ou vara especial de violência doméstica e familiar contra a mulher
Norte	8	11	22	7	13
Nordeste	56	62	78	17	26
Sudeste	47	19	51	14	22
Sul	16	65	2	1	2
Centro-Oeste	1	14	19	14	22
Total	128	171	172	53	85

Fonte: ESTADIC/IBGE, 2013.

GRÁFICO 8

Distribuição dos serviços versus distribuição populacional, por região (em %)

Fonte: ESTADIC/IBGE, (2013); PNAD 2013.

Apesar desse crescimento da oferta de serviços, eles continuam insuficientes para atender às mulheres brasileiras. Ao dividir-se, por exemplo, o número de mulheres pelo número de DEAMs, conclui-se que existe uma delegacia para cada 246.012

mulheres; os serviços de saúde especializados para o atendimento de mulheres vítimas de violência são ainda mais raros – existe um serviço para cada 809.151 mulheres.

Em recente estudo, Garcia *et.al.* (2013) afirmam que a existência da Lei Maria da Penha, e a consequente rede institucional de proteção e enfrentamento, não teria impactado na mortalidade de mulheres por agressão. Apesar de ter havido uma queda da mortalidade de mulheres em 2007, essa voltou a aumentar depois desse período e as autoras afirmam não ter sido encontrada evidência de que a lei tenha impactado na diminuição da mortalidade de mulheres por agressão. Não há como negar a visibilidade dada ao fenômeno, ou mesmo a possibilidade que mulheres em situação de violência tenham de denunciar, mas isso poderia ser insuficiente para diminuir os homicídios de mulheres (Garcia *et. al.*, 2013).

De acordo com Monteiro (2014), ainda existe uma lacuna importante de investimentos na prevenção da violência e em espaços de tratamento ou acompanhamento de homens agressores. As políticas tendem a focar quase que exclusivamente as consequências de uma relação de violência já estabelecida e não o desmantelamento das relações hierárquicas e violentas de gênero. A perspectiva da Lei Maria da Penha era de que ações com diferentes propostas fossem articuladas para enfrentar a violência contra mulheres, o que tem acontecido ainda de forma lenta.

A legislação de 2009 sobre o estupro foi também um avanço importante do debate da violência contra mulheres. Nela, as interações sexuais forçadas são todas tratadas como estupro. Além disso, toda a interação de adultos com menores de 14 anos é tida como estupro de vulnerável. Reconfigura-se esse crime como *contra pessoas* e não *contra costumes*, o que é simbolicamente muito relevante no debate sobre liberdades individuais de mulheres.

Atualmente, tramita no Senado Federal um novo código penal que pode modificar alguns dos entendimentos da lei de 2009, especialmente a não gradação de penas entre os atos libidinosos e estupros. Ademais, a profilaxia de gravidez oferecida nos hospitais para os casos de estupro está atualmente ameaçada por um Congresso de viés fundamentalista. Não obstante os avanços serem evidentes, o momento político brasileiro coloca em questão a estabilidade das conquistas.

Recentemente, uma nova lei em relação à violência contra mulheres foi criada. Trata-se da inclusão do feminicídio como um dos qualificadores do crime de homicídio,

aumentando sua pena e a severidade no julgamento. Dessa forma, ao ser provado que o homicídio se deu por razões misóginas, é tido como de tipo qualificado. Trata-se de um avanço, dado que aborda de forma mais completa a consequência final de uma sociedade misógina. Mas sua aprovação foi, nesse momento, parcial. O termo *gênero* teve de ser retirado da escrita da lei por pressão da bancada fundamentalista do Congresso Nacional e foi substituído pela expressão *sexo feminino*, descaracterizando a violência contra mulheres transexuais como violência misógina.

Além da legislação, o organismo internacional ONU Mulheres está adaptando um protocolo de investigação de feminicídios para a realidade brasileira, que tem o objetivo de trazer a “lente de gênero” para a observação dos homicídios de mulheres. Compreende-se que o avanço legislativo é necessário, mas insuficiente para fazer com que os operadores de Segurança e Justiça compreendam as especificidades dessas mortes de mulheres e saibam abordá-las sem reproduzir estereótipos de gênero (Compromisso e Atitude, 2014).

Em suma, foram grandes os avanços legislativos e institucionais no enfrentamento da violência contra mulheres, que continua uma questão muito relevante no contexto nacional. A aposta política do Brasil no enfrentamento da violência contra mulheres tem sido a violência doméstica, a qual já está bem pautada como violência de gênero que afeta mulheres por serem mulheres e viverem em uma sociedade machista. Apesar disso, ainda existem resistências consideráveis na aplicação concreta desses entendimentos pelos operadores das políticas, tanto no nível da gestão, como da aplicação jurídica e policial.

Não obstante, o aumento de mortes de mulheres por serem mulheres em contextos outros que não a violência doméstica, além do agravamento da violência contra mulheres negras (por serem mulheres e negras), mulheres indígenas (por serem mulheres e indígenas) e mulheres lésbicas e transexuais (por serem mulheres de orientação sexual e/ou identidade de gênero destoantes em uma sociedade heteronormativa) são ainda desafios das políticas de enfrentamento da violência de gênero.

5 DISCUSSÃO

Observamos que os últimos vinte anos foram intensos no Brasil os debates sobre a violência contra mulheres, especialmente a violência doméstica. Ela foi pautada acadêmica e publicamente, e ganhou leis, políticas e uma rede de instituições específica. Tal processo ainda está em curso no que tange à ampliação e ao aperfeiçoamento das instituições e às próprias estratégias de abordagem do fenômeno pelas instituições responsáveis, nos níveis federal, estadual e municipal.

Contudo, os dados analisados sugerem que, ao menos nos últimos dez anos, houve um aumento da violência contra mulheres. Se essa é uma afirmação que ainda pode ser questionada, tendo em conta a limitação das séries históricas, é certo que não se pode dizer que a violência contra mulheres diminuiu no Brasil.

Na leitura do capítulo, observamos que, em 2009, 1,3% das mulheres foram agredidas (PNAD), e em 2013, 2,7% das mulheres foram agredidas (PNS). Destaca-se ainda que, na PNV, a incidência de agressão na amostra é maior, porque também envolve ameaças e ofensas verbais e, nesse caso, a incidência foi de 13,42% em 2013.

É recorrente, em todos os dados apresentados, que mulheres jovens e negras sejam mais vulneráveis à violência, tanto dentro como fora de casa. Além disso, a maior parte dos ataques contra mulheres são cometidos por homens, e homens conhecidos, inclusive quando a violência se dá fora da residência. A casa ainda é o espaço mais frequente da agressão de mulheres. A recorrência das agressões também é um dado observado em diferentes fontes de informação.

Os bancos de dados da saúde especificam algumas características dessas agressões. As mulheres sofrem mais frequentemente com lesões nos membros superiores, cabeça e face; além disso, são mais agredidas por meio de espancamentos. O contexto da letalidade de mulheres também diz muito sobre de que maneira os corpos de mulheres são violados: elas morrem com maior frequência que homens por razão de estrangulamentos, sufocação e com uso de objetos cortantes e contundentes. Os corpos de mulheres são violados de forma distinta dos corpos de homens.

Os dados de denúncia de violência revelam ainda que as agressões físicas são as mais denunciadas e sobre as quais mais temos notícia em termos de dados. Além disso, em parte relevante das denúncias, existe risco percebido de feminicídio. Por meio desses dados, ainda se soube que, desde 2006, 6.311 mulheres estiveram em cárcere

privado e foram denunciados 1.057 casos de mulheres em situação de tráfico de pessoas.

Dados de violência que tomem em conta a orientação sexual e a identidade de gênero ainda são escassos, mas podemos observar na PNV que uma parte grande das entrevistadas mulheres lésbicas e bissexuais já sofreram discriminação por sua orientação sexual.

Os dados de letalidade dimensionam as consequências mais graves dessa violência contra mulheres perpetrada no Brasil. Em vinte anos, 75.280 mulheres foram mortas; na última década, 261 mulheres indígenas foram mortas. É alarmante o crescimento de mortes de mulheres negras e indígenas nos últimos dez anos, especialmente nos últimos dois anos. A raça/cor e a etnia vulnerabilizaram mulheres em mortes ocorridas tanto dentro da residência como fora, por conhecidos e desconhecidos.

No Brasil, tem aumentado a violência urbana, especialmente associada aos conflitos envolvendo o tráfico e a política nacional de combate às drogas, que vitimam em números assustadores jovens negros de periferia. De acordo com Meneghel e Hirakata (2011), existe uma correlação estatística entre o aumento da mortalidade masculina por agressão e a mortalidade feminina por agressão no Brasil, o que indica a necessidade de se discutirem questões estruturais de uma sociedade de conflitos que mata homens e mulheres, especialmente jovens e negros(as). Além da violência doméstica que historicamente mata mulheres, presenciamos uma outra violência urbana e estrutural, que tem agravado a violência doméstica e gerado consequências da violência urbana para as mulheres.

Existem poucas produções específicas sobre como essa violência urbana afeta mulheres por serem mulheres e como afeta mulheres negras, por serem mulheres e por serem negras, por exemplo. Se existe uma correlação, ela não é simples ou linear; as mulheres negras estão morrendo mais, mas elas ainda morrem muito em suas casas. Além disso, as agressões contra mulheres negras são mais frequentes em contextos de convivência direta com agressores, sejam maridos, familiares ou conhecidos.

Pouco se tem debatido sobre como o recente acirramento dos conflitos agrários envolvendo a população indígena tem reforçado a violência contra as mulheres

indígenas, seja aquela diretamente advinda dos conflitos, ou dentro de suas relações familiares e comunitárias.

Em suma, existe pouco debate sobre como a violência urbana e territorial se interconecta com a violência doméstica; mais do que isso, como a violência urbana e territorial agrava os diversos tipos de violências misóginas. Como ainda sabemos pouco do contexto das mortes, é difícil investigar de que maneira o gênero vulnerabiliza mulheres em violências letais. Porém, mesmo que tenhamos em algum momento um acesso mais bem estruturado a esse contexto de mortes, falta ainda produzir e dar visibilidade política para mais ferramentas explicativas e ferramentas mais complexas que permitam observar o gênero em diálogo com corpos específicos, de mulheres negras, indígenas, transexuais e lésbicas, entre outras; e em relações e contextos dos mais diversos.

Temos dados que quantificam e dimensionam a violência, possuímos arcabouços explicativos importantes sobre a lógica hierárquica de gênero e como ela vulnerabiliza mulheres, e isso foi um avanço fundamental dos últimos vinte anos. Talvez seja o momento de investir de forma mais acurada em uma das recomendações da Plataforma: “Estudar as causas e consequências da violência contra a mulher e a eficácia das medidas preventivas”. Se os números sobre mulheres agredidas estão mais bem definidos, as causas analisadas em contexto ainda carecem de investigações mais qualificadas.

No que respeita a medidas preventivas, podemos dizer que a rede de proteção às mulheres cresceu, mas ela se desenvolveu mais no nível dos espaços de denúncia e possibilidade de julgamento de homens agressores. Não existem avaliações, contudo, sobre os reais impactos que a aposta na criminalização e nas instituições de segurança e justiça produzem para a segurança das mulheres. A temática da violência, sem dúvida, ganhou visibilidade e possibilidade de punição dos agressores, o que é um avanço enorme, mas a violência em si parece não ter diminuído. Além disso, muitas mulheres não confiam nessas instituições e não fazem a denúncia. E mesmo quando o fazem, nem sempre são ouvidas de forma acolhedora e protegidas pelo Estado, assim como não observam um julgamento célere de seus agressores.

Não têm sido discutidos, ainda, os efeitos da insistência em políticas que se iniciem a partir da denúncia realizada por mulheres em situação de violência. Existe uma

ampla discussão sobre a importância de denunciar e de que se criem espaços acolhedores para as denúncias; apesar disso, não é incomum que mulheres que não denunciem sejam culpabilizadas por permanecerem na situação de violência. Ou seja, a responsabilidade de desarticulação da violência pesa nos ombros da pessoa ofendida, estuprada, violada, aterrorizada, machucada emocionalmente em vários níveis. Essa é responsável por trazer a violência a público e permitir que o Estado intervenha. Não raro, essa é a pessoa também responsável por gerar provas e convencer terceiros a dar depoimentos.

Apesar de haver cuidado e debate quanto às motivações justificáveis da não denúncia ou saída do relacionamento – sejam elas dependência financeira, emocional, filhos, violências não nomináveis, sutis, não tipificadas, ou, ainda, envolvimento afetivos complexos –, a expectativa é que essas dificuldades sejam quebradas e a denúncia seja realizada.

Talvez ainda seja um desafio, em termos políticos e afetivos, deslocar o foco sobre a motivação ou o problema da não denúncia e lançar luz para a existência e qualidade dos espaços de denúncia e proteção posterior das vítimas, ou, ainda, para o envolvimento de outros atores no processo de enfrentamento da violência em contexto doméstico e, especialmente, nas estratégias para cessar as violações por parte dos agressores. Em outras palavras, deslocar simbolicamente a responsabilidade pelo enfrentamento da violência contra mulheres, aproximando-a mais do Estado e dos agressores, no lugar de deixá-la a cargo das vítimas.

Os espaços de proteção e acolhimento de mulheres em situação de violência estão crescendo, mas permanecem raros e pouco conhecidos pela população feminina. Ademais, as estratégias preventivas são difíceis de dimensionar. Ainda parece haver uma resistência ideológica – a qual tem ganhado força nos últimos anos – para que uma lógica de organização social misógina, racista e homofóbica seja atacada em seu cerne: na produção simbólica que cristaliza discriminações, as quais se traduzem em violência e, assim, em um mundo menos acessível para as mulheres.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia E. Latin American feminisms “go global”: trends of the 1990s and challenges for the new millennium”. In: ALVAREZ, Sonia E. *et al.* (orgs.). **Cultures of politics/politics of culture: re-visioning Latin American social movements**. Boulder: Westview Press, 1998, p. 293-324. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/3759?lang=es>>.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, maio/ago. 2014.

BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (Orgs.). **O progresso das mulheres no Brasil – 2003-2010**. Rio de Janeiro: CEPIA/UNWomen, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Viva: vigilância de violências e acidentes**, 2006 e 2007. Brasília: MS, 2009.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Viva: vigilância de violências e acidentes**, 2008 e 2009. Brasília: MS, 2010.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Balancos dos dados central 180**. Brasília: SPM/PR, 2012 a 2015.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (Viva)**: 2009, 2010 e 2011 [recurso eletrônico]. Brasília: MS, 2013.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **RASEAM: Relatório Anual Socioeconômico da Mulher**. Brasília: SPM/PR, 2015.

COMPROMISSO E ATITUDE. **Brasil adapta protocolos para garantir perspectiva de gênero na investigação de casos de violência doméstica e feminicídio**. 5 nov. 2014. Disponível em: <goo.gl/L2doYH>.

CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de Santa Cruz. **Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde**. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 11).

DATAFOLHA/CRISP/SENASP. **Pesquisa Nacional de Vitimização**. 2013.

DATA POPULAR; INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **O que a sociedade pensa sobre a violência contra as mulheres**. 2013.

DINIZ, Débora; GUMIERI, Sinara. Implementação de medidas protetivas da Lei Maria da Penha no Distrito Federal entre 2006 e 2012. In: SENASP. **Pensando a segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. v. 6. No prelo.

DINIZ, Debora; MADEIRO, Alberto Pereira. **Serviços de aborto legal no Brasil** – um estudo nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 21, v. 2, p. 563-572, 2016. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/saude/images/Anis/Servi%C3%A7os_de_aborto_legal_no_Brasil.pdf>.

ENGEL, Cíntia Liara et al. **Diagnóstico dos homicídios no Brasil**: subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2015. Disponível em: <<https://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELATORIO-HOMICIDIOS-210x297mm-MJ-1.pdf>>.

GARCIA, Leila Posenato; FREITAS, Lúcia Rolim Santana de; HÖFELMANN, Doroteia Aparecida. Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil, 2001-2011. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 383-394, jul./set. 2013.

GROSSI, Miriam. Novas/velhas violências contra a mulher no Brasil. **Estudos Feministas**, v. 2 Número Especial, 1994.

MENEGHEL, Stela Nazareth; HIRAKATA, Vania Naomi. Femicídios: homicídios femininos no Brasil. **Revista Saúde Pública**, v. 45, n. 3, p. 564-574, 2011.

MONTEIRO, Anita Cunha. **Autores de violência doméstica e familiar**: um estudo sobre um grupo de reflexão no Paranoá/DF. 2014. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

NACIONES UNIDAS. **Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer**. Beijing: Naciones Unidas, 1996.

OLIVEIRA, Cleane S.; LOTUFO NETO, Francisco. Suicídio entre povos indígenas: um panorama estatístico brasileiro. **Revista de Psiquiatria Clínica**, v. 30, n. 1, p. 4-10, 2003.

PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília M. dos. **Mapeamento das delegacias da mulher no Brasil**. Pagu-UNICAMP/Ceplaes/IDRC, 2008. 38 p.

PASINATO, Wânia *et al.* Medidas protetivas para as mulheres em situação de violência. *In*: SENASP. **Pensando a segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. v. 6. No prelo.

PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. **Tramas e dramas de gênero e de cor**: a violência doméstica e familiar contra mulheres negras. 2013. 131 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado”. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 89, p. 153-170, jun. 2010. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_RCCS_89_Cecilia_Santos.pdf>.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil. **Estudos Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (E.I.A.L.)**, v. 16, n. 1, 2005.

SENASP – SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Diagnóstico dos homicídios no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

SILVA, Marlise Vinagre. **Violência contra a mulher**: quem mete a colher? São Paulo: Cortez, 1992.

TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2002.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015**. Atualização: homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: FLACSO, 2015.

ABREVIACÕES

CEAM – Centro Especializado de Atendimento à Mulher

CEDAW – Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

CERD – International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

DEAM – Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

ESTADIC – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MS – Ministério da Saúde

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNS – Pesquisa Nacional de Saúde

PNV – Pesquisa Nacional de Vitimização

SEPPIR – Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial

SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade

SINAN - Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

TCU – Tribunal de Contas da União

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VIVA – Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes

GUERRA, PAZ E OS CORPOS DAS MULHERES: UM OLHAR NATIVO SOBRE A CONFERÊNCIA DE BEIJING

Antonio Teixeira Lima Junior¹

1. INTRODUÇÃO

O século XX notabilizou-se pela eclosão de duas grandes guerras mundiais, e suas consequências continuam reverberando entre nós, compondo aquilo que somos ou conseguimos ser nos dias atuais. Considerado o século mais mortífero da história, nesse período morreram mais de 187 milhões de pessoas em guerras e conflitos armados (Hobsbawm, 2007). Se considerarmos que a era de crescimento e prosperidade do pós-guerra foi um período de paz armada que findou apenas nos anos 1990 e que diversos países africanos viveram sob a violência dos regimes coloniais² europeus até as décadas de 1960 e 1970, pode-se dizer que esse foi um século marcado pela ausência de pacificação plena.

Assumindo-se que os conflitos não parariam de ocorrer, passou-se a estabelecer uma espécie de direito da guerra, cuja regulação foi se expandindo ao longo do tempo, incorporando grupos e populações especialmente vulnerabilizados. Esses instrumentos regulatórios, componentes do direito internacional humanitário, disciplinam os conflitos armados para proteger civis, combatentes feridos, capturados e doentes, minimizando os efeitos desumanos que os conflitos produzem, impondo restrições aos meios e métodos de guerra.

Esse mesmo século se notabilizou pela construção de compromissos internacionais voltados para a consolidação dos direitos das mulheres e sua integração plena nos diversos contextos nacionais em que se inserem. Nos anos 1970, em especial, novos impulsos em direção à igualdade de gênero foram dados no cenário internacional.

1 Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2 Em 1914, à exceção da Libéria e da Etiópia, todo o continente africano se encontrava sob o domínio direto europeu, produto de um processo de colonização que começou em 1876, com as expedições belgas e portuguesas. Em 1902, a África estava quase toda ocupada por expedições militares, fracionada em quarenta unidades políticas divididas entre Bélgica, Portugal, Espanha, Inglaterra, Alemanha, Itália e França. O poder colonial estabeleceu-se e manteve-se pelo uso da força, e não havia nenhuma perspectiva de devolução do poder aos africanos (Boahen, 2010).

A Conferência de Beijing e a Plataforma de Ação que desta emerge foram o desaguadouro desse processo, antecedido por três conferências mundiais sobre as mulheres, que ocorreram no México (1975), em Copenhague (1980) e em Nairóbi (1985). A Plataforma de Ação instituiu doze objetivos estratégicos, figurando entre estes a situação das mulheres em contextos de conflito armado,³ objeto de análise deste capítulo.

A rigor, são poucos os países em situação de conflito armado declarado, fato que nos remeteria a uma leitura meramente normativa do objetivo. Os indicadores de violência, contudo, permanecem elevados em diversos contextos de paz suposta. A América Latina, conquanto possua apenas 8% da população mundial, concentra um terço dos homicídios no mundo a cada ano. Mais de cem cidades latino-americanas possuem taxas de homicídios superiores a 25 para cada 100 mil habitantes, taxa quatro vezes superior à média mundial. O Brasil concentra em torno de 25% dos assassinatos cometidos anualmente em todo o mundo.⁴ Nenhum país latino-americano se encontra, ao menos formalmente, em situação de conflito armado.

Como caracterizar, pois, uma conjuntura de paz com indicadores desse matiz? Em que medida as categorias fixas e estanques polarizadas sob a antinomia guerra/paz nos impede de compreender contextos em que a violência se normaliza como prática cotidiana? De que forma as mulheres participam de guerras e conflitos armados? O lugar de vítima é o único possível?

Essas questões nos conduziram a encarar o tema a partir da problematização das dicotomias formais comumente estabelecidas entre paz/segurança e violência. De um lado, porque a guerra pode também se desenvolver como desaguadouro de uma paz armada, quando a “segurança” é já a tradução de um estado de permanente preparação para o ataque iminente de um sujeito ou grupo considerado “suspeito/inimigo”. De outro, porque os efeitos dos conflitos não cessam com seu término formal, espalhando-

3 No direito internacional público, guerras e conflitos armados possuem tratamento jurídico diferenciado. Embora toda guerra seja em si um conflito armado, nem todo conflito armado é necessariamente uma guerra. A guerra é uma espécie de conflito armado que definimos politicamente enquanto tal (Correa, 2013). As guerras estão neste texto abarcadas pelo conceito genérico *conflito armado*, objeto sobre o qual se debruça a Plataforma de Beijing e seu Plano de Ação.

4 Instituto Igarapé. Observatório de homicídios. Disponível em: <goo.gl/sP19qg>. Acesso em: 5 nov. 2018.

se por meio de relações de força repostas no interior das instituições em tempos de paz formal, em uma batalha silenciosa vivida na – e por intermédio da – linguagem, dos corpos e dos dispositivos econômicos (Foucault, 1999).

Há, portanto, um *continuum* entre guerra e paz, plenamente perceptível no nível das relações concretas, e é essa perspectiva o esteio da leitura nativa que nos propusemos imprimir nessa reflexão. Em face disso, decidimos descartar uma interpretação literal do objetivo inscrito na Conferência de Beijing, pois fazê-lo nos limitaria a uma mera apreciação das alterações imprimidas pelo Estado brasileiro no perfil das Forças Armadas brasileiras e das missões de paz que esta integra.

Este texto está dividido em cinco seções, incluindo-se esta introdução. Na segunda seção, pretendemos contextualizar a emergência do tema *conflitos armados* na Plataforma de Beijing e as respostas políticas subsequentes aos compromissos nesta firmados. Em seguida, na terceira seção, nos debruçaremos sobre as formas contemporâneas de realização dos conflitos armados e as simbolizações que associam de forma naturalística os homens aos conflitos armados e as mulheres à paz. Na quarta seção, analisamos a paz armada brasileira e seus efeitos objetivos e subjetivos sobre a vida das mulheres, realçando o modo como estas se posicionam impedindo que o silêncio seja a única resposta pública ao que não pode ser esquecido. Também será feita uma abordagem a respeito das agências de mulheres que vêm – no vácuo da ação estatal – construindo espaços seguros, pois é nestas, a nosso ver, que se localizam as respostas mais efetivas aos compromissos assumidos em Beijing. Por fim, serão realizadas as considerações finais. Cremos que, feito isso, teremos conseguido construir uma das leituras possíveis desse objetivo à luz do contexto brasileiro.

2. NOVAS E VELHAS RESPOSTAS AOS CONFLITOS ARMADOS: ANTES, DURANTE E DEPOIS DA CONFERÊNCIA DE BEIJING

Após as duas grandes guerras mundiais, um conjunto de instituições e mecanismos de direito internacional foi criado para fazer da via negociada a forma primordial de resolução de conflitos. Nesse cenário, as regulações construídas pelos organismos multilaterais foram pensadas com base na ideia de que conflito armado é o resultado de atos hostis e belicosos travados por forças armadas entre Estados ou no

interior de um Estado, incluindo-se os conflitos que ocorrem entre grupos armados que não estão sob controle do governo ou os estabelecidos entre as forças armadas, em face de um ou vários grupos dissidentes (Flores, 2006).

Dois grandes regimes jurídicos foram construídos no plano internacional e são aplicáveis em contexto de conflito armado: o direito internacional dos direitos humanos, destinado a todas as pessoas em qualquer situação, inscrito na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos protocolos facultativos e nas convenções emanadas de órgãos especializados; e o direito internacional humanitário, aplicável apenas especificamente em casos de conflito armado e nas situações previstas nos arts. 2º e 3º da Convenção de Genebra sobre o Tratamento dos Prisioneiros de Guerra, em 1949, e em seus protocolos adicionais I e II, de 1977. Estes últimos são os principais instrumentos protetivos destinados a mitigar os efeitos da violência impondo limites à suspensão de direitos, tendo-se em vista a preservação do direito à vida e à integridade física e psíquica das pessoas imersas nos conflitos.

Os instrumentos destinados à proteção da mulher são antigos, mas a natureza política dessa proteção mudou ao longo do tempo. Sem ser exaustivo, pode-se citar aqui: a Declaração sobre a Proteção da Mulher e das Crianças em Estado de Emergência ou de Conflitos Armados (1974), que estabeleceu uma série de dispositivos protetivos destinados a mulheres e crianças; a Convenção de Genebra para Melhorar a Sorte dos Feridos e Enfermos das Forças Armadas em Campanha (I Convenção), em 1949, que no art. 12 faz menção à necessidade de não discriminar, em razão de sexo, raça ou religião, os feridos e enfermos; a Convenção de Genebra sobre o Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (III Convenção), em 1949, que equipara o tratamento entre homens e mulheres e designa que ambos devem ser custodiados em locais diferentes; a Convenção de Genebra sobre a Proteção das Pessoas Civis em Tempos de Guerra (Convenção IV), que em diversos artigos menciona a necessidade de constituir zonas de segurança para proteger grupos populacionais específicos como mulheres grávidas, crianças com até 7 anos, idosos, pessoas com deficiência etc. Estabelece também que as mulheres deverão ser protegidas contra o estupro, a prostituição forçada ou qualquer tipo de ofensa a sua honra e seu pudor (Flores, 2006). A proteção contra o estupro, a prostituição forçada e

outras formas de atentado ao pudor foi replicada no II Protocolo Adicional, relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados sem caráter internacional (1977).

A maior parte dos dispositivos integrantes do direito internacional humanitário reconhece, pois, que a violência de gênero é prática corriqueira em contextos de conflito. Assumir que o estupro é uma arma de guerra implica também admitir que as sociedades em conflito são atravessadas por concepções patriarcais, que subordinam e objetificam os corpos das mulheres (Menger e Serpa, 2016). Contudo, esses dispositivos ou estavam voltados para a proteção da mulher enquanto mãe ou estavam direcionados à proteção de sua honra, como se a violência de gênero fosse problema de ordem moral.

Pensada nesses termos, a violência adiciona uma qualidade negativa à própria vítima, estigmatizando-a. A sacralização do corpo feminino – em especial por meio da figura da mãe, que produz biológica e socialmente um grupo/povo e tem seu desejo custodiado pelo masculino – é o esteio da violência sexual antes da eclosão dos conflitos, e a ausência de enfrentamento crítico a essa perspectiva concorre para que a violência cometida no seu decurso se reproduza depois de sua cessação (Flores, 2006). Pois é essa imaginação política que permite que a violação de seu corpo simbolize a violação de um grupo social inteiro e as consequências dessa violência sejam socialmente lidas como desonra pela sua comunidade/grupo familiar de origem. Mantendo inalterados os papéis e as representações clássicas atribuídas ao gênero, esses instrumentos – conquanto pretendam institucionalizar a proteção e preservação da integridade das mulheres – contribuem para o reforço das vulnerabilidades que expõem seus corpos à violação.

Essas convenções foram o esteio dos estatutos dos tribunais penais internacionais *ad hoc*,⁵ estabelecidos pela ONU para julgar os crimes cometidos em contextos de guerra ou conflito armado. Os casos mais conhecidos foram o Tribunal de Nuremberg e o de Tóquio,⁶ criados para apurar as responsabilidades de indivíduos pelo

5 Os tribunais *ad hoc* foram excepcionais e temporários, constituídos para tratar de cada conflito específico, dissolvendo-se após o término das apurações e dos julgamentos.

6 O Tribunal de Crimes de Guerra de Tóquio julgou os líderes do império japonês pelo cometimento de crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade cometidos durante a Segunda Guerra Mundial. O tribunal condenou 25 militares e líderes políticos por crimes contra a paz. Este não julgou, porém, os envolvidos no Massacre de Nanquim, que durou seis semanas e deu resultado a 260 mil pessoas mortas, além de 20 mil mulheres e meninas com menos de 10 anos de idade, que, além de mortas, foram

cometimento de crimes durante a Segunda Guerra Mundial. Porém, esses tribunais ficaram marcados pelo tratamento seletivo dispensado aos ilícitos ocorridos nessa guerra, deixando de lado os crimes sexuais largamente reproduzidos em seu decurso.

Apenas nos anos 1990 novos tribunais *ad hoc* foram instituídos. Em 1993, foi criado o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, cujos crimes apurados envolviam os casos de violência sexual ocorridos nesse país. Em 1994, foi criado o Tribunal Penal Internacional para Ruanda, sendo este último o primeiro a reconhecer o estupro como forma de genocídio,⁷ condenando onze pessoas.

Em 1998, o Sistema ONU criou o Tribunal Penal Internacional, com competência para julgar crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão (art. 5º) praticados por indivíduos. Ao contrário dos anteriores, este possui caráter permanente. Entretanto, como os demais, julga apenas os ilícitos cometidos por indivíduos.

Agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada e esterilização forçada são considerados crimes contra a humanidade, de acordo com o art. 7º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Porém, países envolvidos em grande parte dos conflitos, como Estados Unidos, China, Iêmen, Iraque e Israel, não aderiram ao tratado, comprometendo sua efetividade (Leite, 2016).

2.1 AS RESPOSTAS APÓS A PLATAFORMA DE AÇÃO DE BEIJING

A inserção da violência como pauta relevante nas Conferências Mundiais de Mulheres somente ocorreu efetivamente em Beijing. Até aquele momento, a violência era uma agenda secundada por pautas relacionadas à discriminação e às desigualdades, consideradas centrais pelos movimentos de mulheres na Europa e nos Estados Unidos

estupradas. Outras tantas foram transformadas em escravas sexuais e espalhadas pelos bordes militares que o Japão criou no continente asiático durante a guerra. O Tribunal de Nuremberg, por sua vez, também ignorou as conhecidas práticas de agressão sexual (estupro, escravidão sexual, mutilação de seios, gravidez e abortos forçados) cometidos durante a guerra, embora as tenha incluído no rol de evidências das violências cometidas pelos acusados (Penachioni, 2017).

⁷ Em Ruanda, a violência sexual cometida contra as tutsis tinha por objetivo último eliminar a etnia como um todo, alterando as formas de reconhecimento identitário dos grupos e de suas gerações futuras. As mulheres tutsis eram vistas como inimigas do Estado, pelo seu papel de perpetuação de uma etnia considerada inimiga. Muitas mulheres foram mortas, outras tantas foram feridas fisicamente para não terem filhos, outras foram deixadas para morrer após estupros (Menger e Serpa, 2016).

e com forte aderência no âmbito do Sistema ONU. Foi a organização Mulheres do Sul Global, por meio da participação em conferências e comunicações, que fez a violência emergir como objetivo estratégico. Beijing, portanto, é expressão da expansão da democratização interna às conferências, expressa em alianças e convergências globais tornadas possíveis pelos grupos diversos de mulheres organizadas àquele tempo (Matuella, 2017).

No momento em que a declaração foi publicada, o genocídio em Ruanda, largamente praticado também por intermédio de violência sexual contra mulheres, era noticiado mundo afora. Também repercutia na imprensa internacional os casos de violência sexual na guerra da ex-Iugoslávia, motivando o Sistema ONU a propor uma nova abordagem em matéria de direito humanitário, com ênfase na construção de agenda para a paz capaz de garantir a proteção de mulheres e crianças (Pankhurst, 2015).

A Declaração de Beijing e a plataforma de ação que a esta se seguiu foram ambiciosas em relação à forma como eram tratados os temas referentes às mulheres e aos conflitos armados. Graças a essa declaração, reconheceu-se que a paz estaria ligada de forma inextrincável à igualdade entre homens e mulheres; que homens e mulheres possuem experiências bastante díspares em contexto de conflito; e que as violências baseadas no gênero não paravam de ocorrer, a despeito da legislação que a coibia (Pankhurst, 2015).

O Plano de Ação instituiu como metas e desafios o aumento da participação das mulheres na tomada de decisões para a solução dos conflitos e nos processos de construção e manutenção da paz pós-conflitos, bem como a redução dos gastos militares excessivos, da disponibilidade de armamentos e da incidência de abusos contra os direitos humanos, proporcionando especial proteção, assistência e capacitação às mulheres refugiadas e deslocadas. Também demanda que seja resguardado, respeitado e garantido o papel que as mulheres usualmente exercem nesses contextos, sendo sujeitos ativos para a promoção e a manutenção da paz.

Relatório do Centro Regional de Informação das Nações Unidas (Unric)⁸ para avaliar a execução da Plataforma de Beijing quinze anos após sua adoção indicava, porém, que a maioria das baixas de guerra era compostas por civis, em sua maioria mulheres e crianças; as partes envolvidas em conflitos usualmente faziam das violências contra as mulheres uma tática de guerra, motivando que o Sistema ONU reagisse construindo novos compromissos internacionais. Também se elevou o grau de censura a essas práticas, permitindo visibilizá-las e adotar medidas para combatê-las.

A Resolução nº 1.325/2000 do Conselho de Segurança da ONU, sobre *mulheres, paz e segurança*, foi uma das mais importantes respostas do sistema internacional, resultado da avaliação de que a Plataforma de Ação de Beijing não vinha sendo implementada (Moura, 2004). Pela primeira vez, o conselho reconhecia a importância da participação das mulheres em processos e operações de paz, recomendando que fosse garantido o direito de atuarem de forma direta em todos os níveis de tomada de decisão. Também institucionalizou compromissos quanto à garantia de segurança das mulheres, julgando os responsáveis pelos crimes de guerra, incluídos os de ordem sexual. Por fim, acrescentou a perspectiva de gênero nos processos de planejamento do desarmamento, desmobilização e reintegração nos contextos pós-guerra (Santos, Roque e Moura, 2012).

A agenda de gênero, paz e segurança preconizada pelas Resoluções nºs 1.325/2000, 1.889/2009 e 2.122/2013 reconhecem que a segurança é resultado também da redução das desigualdades, da promoção de medidas integradoras e do fortalecimento do sistema de proteção de direitos humanos em tempos de paz. Somente dessa forma seria possível garantir durabilidade à pacificação das relações em seus contextos. Sua articulação com outras pautas é, portanto, essencial para garantir que a paz seja o fim último de uma ação sistêmica e estruturante.

Porém, a edição das resoluções não foi suficiente para promover as alterações que a Declaração de Beijing pretendia alcançar. Apesar da visibilidade que o tema ganhou, violências baseadas no gênero continuaram a ocorrer, permanecendo também

⁸ Centro Regional de Informação das Nações Unidas (Unric). Declaração e plataforma de ação de Beijing, quinze anos após a sua adoção. Disponível em: <<https://bit.ly/2TOH4oe>>. Acesso em: fev. 2018.

ausentes no processo de construção de políticas para a paz. Essa ausência de mudanças deu vazão à aprovação de outras resoluções na mesma direção, como é o caso das Resoluções nºs 1.820/2008, 1.888/2009, 1.889/2009, 1.960/2010, 2.106/2013, 2.122/2013 e 2.242/2015, todas do Conselho de Segurança da ONU (Pankhurst, 2015).

Em 2013, mais da metade dos acordos de paz assinados faziam referência explícita a mulheres, paz e segurança. Porém, de acordo com dados do Sistema ONU, entre 1992 e 2010, as mulheres representaram em média 7,1% dos membros de delegações oficiais e 2,1% dos signatários de acordos de paz. Em fevereiro de 2010 apenas quatro mulheres chefiavam operações de manutenção de paz entre as 27 então existentes e cinco eram adjuntas. A violência sexual permanece como prática disseminada em larga escala, e os serviços de apoio às vítimas continuam sendo insuficientes.⁹ Além disso, esta costuma ser provocada – de forma direta ou por conivência – por todas as partes envolvidas em um conflito, a exemplo de milícias, forças armadas, tropas de paz, bem como companheiros refugiados e civis (Menger e Serpa, 2016).

As declarações, portanto, aumentaram a visibilidade do problema – instrumentalizando os movimentos de mulheres para pressionar os Estados a cumprirem seus compromissos –, mas não têm conseguido vincular responsabilidades efetivas. Em face da ausência de medidas, o Conselho de Segurança da ONU estimulou que os países adotassem planos de ação que internalizassem as disposições da Resolução nº 1.325/2000. Sua interpretação, contudo, não é unívoca, sendo internalizada de acordo com as posições dos países na distribuição global de poder.

A resolução, conquanto consolide a perspectiva de gênero nos planos de desarmamento, reintegração e desmobilização, recebeu diversas críticas. Esta traduz a paz como ausência de guerra ou conflito armado, sem qualquer referência à violência em períodos de paz suposta. Suas disposições estão focadas apenas no curto prazo, desprezando-se os efeitos dilatados que a violência produz no tempo-espço (Santos, Roque e Moura, 2012). As noções restritas de gênero, tornadas sinônimo de “mulheres”, além de manter incólume a morfologia masculina do poder, desconsidera os sentidos

9 Centro Regional de Informação das Nações Unidas (Unric). Declaração e plataforma de acção de Beijing, quinze anos após a sua adopção. Disponível em: <<https://bit.ly/2TOH4oe>>. Acesso em: fev. 2018.

e as consequências diversas que a violência de gênero produz quando inter-relacionada às estruturas de poder locais, às políticas de ajuste estrutural, às políticas sexuais e aos elementos étnico-raciais que integram a experiência concreta de mulheres diversas entre si.

As mulheres, por sua vez, aparecem ora na condição de vítimas, ora atreladas à paz. Em outra escala, esse dualismo encontra ressonância nas representações naturalizadas das mulheres à maternidade ou aos cuidados, lugar clássico em que foram imaginadas enquanto participantes passivas da guerra. Não à toa, em regra, os discursos e os dispositivos trazem sempre as mulheres ao lado das crianças ou das meninas, vítimas indefesas, frágeis e dependentes (Santos, Roque e Moura, 2012).

A noção de segurança possui também um forte viés paternalista, como algo construído de cima para baixo, fornecido pelos países do centro à periferia. Não menos importante também salientar que a ênfase na participação das mulheres nas forças armadas vem acompanhada do silêncio sobre as razões pelas quais são os homens os detentores do poder. O aumento formal da participação – sem questionar a feição masculina das relações de poder – concorre para manter incólume a ideia de que são os homens, em última instância, os responsáveis pela proteção das mulheres (Santos, Roque e Moura, 2012). O estupro ou a mera ameaça transmite a mensagem de que as mulheres necessitam de proteção masculina e que a submissão é o preço a pagar por esta (Menger e Serpa, 2016).

Em suma, conquanto as resoluções e a agenda sobre mulheres, paz e segurança tenham ganhado força nos últimos anos, os estereótipos de gênero que estruturam os conflitos armados e seus dualismos permanecem intocados. Na prática, as resoluções são mais um instrumento para lidar com o quadro internacional desenhado após a Guerra Fria do que uma ferramenta instrumentalizável, com o objetivo de corrigir desigualdades de gênero (Santos, Roque e Moura, 2012).

2.2 AS RESPOSTAS BRASILEIRAS E OS SILÊNCIOS

O informe nacional sobre os vinte anos da Conferência de Beijing aponta que aumentou a participação das mulheres na solução de conflitos, na condição de militares. O Brasil atuou como copatrocinador da Resolução nº 1.960/2010, sobre *mulheres, paz e*

segurança, assinou a carta de Intenções com a ONU para a implementação da Resolução nº 1.325/2000 no Brasil e inseriu cinco ações específicas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015, todas vinculadas à inclusão da perspectiva de gênero nas Forças Armadas e demais políticas sob gestão do Ministério da Defesa – MD (Cepal, 2015).

A Estratégia Nacional de Defesa, lançada em 2008, apontou para a ampliação da inserção da temática dos direitos humanos no currículo das escolas militares, agregando o estudo de convenções e tratados internacionais do qual o país é signatário. Essa diretriz foi reforçada pelo Programa Nacional de Direitos Humanos, em 2010.

O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), responsável pela capacitação e pelo treinamento das tropas de paz, incluiu a temática de gênero em cursos e estágios preparatórios, individuais ou de tropa. Esse centro também concedeu especial tratamento à pauta de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e violência sexual.

A maior parte dessas ações é destinada aos homens que integram as Forças Armadas. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), existem 22 mil mulheres militares no Brasil; cifra que corresponde a 7% do efetivo total.¹⁰ O baixo número de mulheres entre os quadros é indício de que elementos institucionais e subjetivos bloqueiam a participação efetiva de mulheres nas Forças Armadas. A forma lenta com que medidas integradoras foram adotadas ao longo dos últimos anos é indicador relevante para pensar a resiliência das associações clássicas do poder e da força a um tipo específico de masculinidade.

Os gastos militares brasileiros estão abaixo da média internacional, quaisquer que sejam os parâmetros comparativos (gastos em percentual do produto interno bruto – PIB, em relação à superfície do país ou no que concerne ao tamanho da população)

10 A presença das mulheres nas Forças Armadas brasileiras consolida-se a partir dos anos 1980, inicialmente pela ocupação de cargos de natureza técnica e administrativa. Já naquela década, foi regulamentada a presença de mulheres entre os quadros da Marinha e da Força Aérea Brasileira (FAB). Em 1992, a Escola de Administração do Exército abre sua primeira turma envolvendo mulheres; em 1996, foi instituído o serviço militar feminino voluntário, com vagas para médicas, dentistas, farmacêuticas, veterinárias e enfermeiras de nível superior. A entrada nas academias militares a partir da década de 1990 permitiu que as mulheres acesassem ao longo do tempo novas posições como intendentess e aviadoras ou entre os quadros de logística. Sua presença nos cargos de decisão só poderá ser ocupada à medida que ascendam na carreira.

(Cepal, 2015). Desse modo, não há gasto excessivo com despesas militares, embora seja digno de nota o aumento de 6,3% dos gastos militares entre 2016 e 2017, período marcado por crise econômica e redução de arrecadação.

Desde 2017, o Brasil passou a integrar o rol de 74 países que adotaram planos nacionais criados para implantar a Resolução nº 1.325/2000. Lançado em 8 de março de 2017, o Plano Nacional de Ação¹¹ pretende ampliar e incentivar a participação de mulheres em todas as atividades relacionadas à paz e à segurança no qual o Brasil seja partícipe, combater as violências sexuais baseadas no gênero em todas as fases dos conflitos armados e internalizar a agenda de paz, mulheres e segurança, encarando as mulheres não apenas como possíveis vítimas, mas também como agentes de transformação em pé de igualdade no que concerne aos homens (Drummond e Rebelo, 2018).

O Plano Nacional de Ação, contudo, é pouco transparente no que diz respeito às condições que estruturam a permanente exclusão das mulheres nos debates sobre paz e segurança. De um lado, não há nenhuma diretriz específica quanto às ações, aos recursos e às áreas prioritárias de atuação voltadas para a garantia de participação substantiva de mulheres locais nos processos de paz e segurança. De outro, deve-se destacar que a inclusão formal de mulheres entre os quadros das Forças Armadas não garante a institucionalização de forma específica de atuação em prol da igualdade de gênero. O documento também silencia quanto ao enfrentamento à cultura política organizacional masculina que define as Forças Armadas, além de não abordar questões concretas como paridade salarial, condições laborais, políticas de cuidado e licença maternidade (Drummond e Rebelo, 2008).

De modo geral, tanto a resposta brasileira à Conferência de Beijing quanto o Plano Nacional de Ação e as demais iniciativas adotadas para o cumprimento da agenda sobre mulheres, paz e segurança internalizam o objetivo como instrumento de política

11 O Plano Nacional de Ação foi construído a partir de um grupo de trabalho (GT) integrado por representações do Ministério da Defesa (MD), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ), Ministério dos Direitos Humanos (MDH –atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos), Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres e Instituto Igarapé. O instituto foi a única organização da sociedade civil que participou ativamente em todas as etapas do processo de elaboração do Plano Nacional de Ação, o que dificultou maior nível de sensibilização em relação à pauta (Drummond e Rebelo, 2018).

externa. O relatório de acompanhamento da realização da Plataforma de Ação de Beijing, contudo, menciona de forma concisa que o respeito aos direitos humanos pelas Forças Armadas pode ser demonstrado não somente pela bem-sucedida participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH),¹² mas também pelo seu emprego rotineiro nas operações de garantia de lei e ordem no âmbito interno, citando como exemplos o apoio à instalação das unidades de polícia pacificadora (UPPs) na cidade do Rio de Janeiro e sua atuação nos grandes eventos (Cepal, 2015).

O informe não relata, contudo, como um aparelho voltado para a defesa da segurança nacional, de teor militarista, foi ou tem sido capacitado para a atuação interna, citando vagamente o apoio popular como indicador de sucesso das suas ações. Se o militarismo se caracteriza precisamente por se relacionar com o outro como inimigo, e não como um cidadão, quem são esses quando se atua internamente para proteger a lei e a ordem? Quais são os critérios que informam quem é o inimigo em seu próprio território? Quais são as consequências para a agenda de paz e segurança sob a perspectiva de gênero?

Um índice sobre mulheres, paz e segurança elaborado pelo Instituto Georgetown sobre Mulheres, Paz e Segurança (GIWPS) e pelo Instituto de Pesquisa para a Paz de Oslo (Prio) classificou o Brasil na 82ª posição em *ranking* com 153 países.¹³ O índice colapsa indicadores de educação, trabalho, representação política, acesso à justiça, direito antidiscriminatório, segurança e violência, entre outros. O modo como a agenda foi internalizada, contudo, está muito longe de responder a esse diagnóstico.

A agenda brasileira também silencia sobre o modo como a violência articula dinamicamente questões de gênero, raça e classe. O elemento racial sequer é citado em

12 A experiência que pode ser mais bem apreciada para a avaliação da efetividade das medidas adotadas para internalizar a Resolução nº 1.325/2000 foi a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Considerando-se que o processo de estabilização se desenvolveu ao longo de cinco fases (desdobramento, pacificação, consolidação, pós-terremoto e redução e retirada das tropas), apenas nas duas últimas houve preocupação explícita do contingente brasileiro com a dimensão de gênero em suas ações.

13 Georgetown University's Institute for Women, Peace and Security (GIWPS) e Peace Research Institute Oslo (Prio). Women, Peace and Security Index 2017/18: tracking sustainable peace through inclusion, justice, and security for women. Disponível em: <goo.gl/DQCepi> Acesso em: jun. 2018

documentos e análises, invisibilizando o racismo como uma forma específica de violência contra a mulher, bem explicitado nos diferenciais de acesso aos serviços de saúde reprodutiva e nos indicadores de mortalidade infantil e materna. Ressalte-se que as conferências promovidas pelo Sistema ONU foram vistas pelas mulheres negras como a oportunidade de internacionalizar e diversificar sua pauta e atuação, em contexto em que uma agenda neoliberal anexa à globalização dos circuitos econômicos provocava uma nova onda de vulnerabilização social, que tinha como um de seus esteios a feminização¹⁴ da pobreza, além da adoção de políticas de controle de populações consideradas supérfluas e descartáveis (Ribeiro, 1995).

A perspectiva brasileira, ao concentrar-se na agenda de política externa, incorporou apenas de modo parcial a concepção ampliada já adotada no âmbito do Conselho de Segurança da ONU e defendida pelas mulheres organizadas desde Beijing. A resposta brasileira à agenda, nesses termos, mais silencia que responde. Interpretando de forma restritiva o objetivo, sua institucionalização indicou apenas ações pontuais e desarticuladas, envolvendo poucos órgãos do Estado e da sociedade civil, constringendo um debate que mereceria maiores desdobramentos e intervenções mais complexas do que aparentemente se supõe.

3. AS FORMAS CONTEMPORÂNEAS DE CONFLITO ARMADO E SUAS REPRESENTAÇÕES

O fim da Guerra Fria trazia consigo a expectativa de um mundo multipolar: o distensionamento das relações entre os países e a diminuição da corrida bélica e dos gastos militares. Não foi isso o que ocorreu. Diversos países, formalmente pacificados e democráticos, continuaram ou passaram a ostentar indicadores de violência semelhantes a países em situação de guerra. Disputas por terra, território, bens e recursos estratégicos continuaram sendo o cerne de diversos conflitos que ocorreram entre o fim do século XX e o início do século XXI.

14 Ao longo dos anos 1970 – e, sobretudo, a partir da década de 1990 –, popularizaram-se inúmeros estudos a respeito da feminização da pobreza. Conforme proposto por Marcelo Medeiros e Joana Costa (2008), a feminização da pobreza diz respeito à alteração nos níveis de pobreza cujo viés é desfavorável às mulheres ou aos domicílios por elas chefiados. Para um debate mais conceitual, ver o artigo *O que entendemos por “feminização da pobreza”?*, de Medeiros e Costa (2008).

Se, de um lado, diminuíram as possibilidades de um conflito em escala mundial, de outro, guerras preventivas, formas renovadas de colonização, ocupações estrangeiras, guerras civis e práticas terroristas expandiram-se em diferentes partes do mundo, moldando novas respostas políticas e militares. Relatório elaborado pelo Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo aponta que, em 2017, os gastos militares globais alcançaram o maior valor desde a Guerra Fria. Tal valor foi impulsionado pela elevação dos dispêndios de Estados Unidos, China e Arábia Saudita. No total, US\$ 1,73 trilhão foi destinado a despesas militares em 2017, um terço desse valor gasto apenas pelos Estados Unidos (Sipri, 2018).

Novas armas tecnológicas foram desenvolvidas, alterando as formas de realização da guerra. Pode-se ir à guerra sem deslocar-se fisicamente, e o campo de batalha já não existe, porque, a rigor, qualquer lugar pode sê-lo. Esses dispositivos tecnológicos, embora aumentem a precisão das operações militares, atingem número cada vez maior de civis, bem ilustrado nos indicadores que apontam para o incremento do número de vítimas de conflitos armados no mundo. A expansão de missões não tripuladas diminuiu as baixas militares, provocando também a queda da resistência doméstica aos conflitos armados. Assim,

Ao contrário das guerras tradicionais, que tinham a esfera pública como cenário da violência, nas novas guerras a sociedade civil é simultaneamente o palco e o alvo da violência organizada, que ocorre na esfera privada, privatizando a violência, os seus espaços ou territórios de atuação, os seus atores e as suas vítimas. Tornou-se quase um lugar comum lembrar que em inícios do século XX a proporção entre baixas militares e civis nas guerras era de 8 para 1. Actualmente essa proporção inverteu-se, sendo agora de 1 para 8. São, portanto, guerras declaradas contra a dimensão privada das sociedades, silenciando a morte de milhares de pessoas (Moura, 2004, p. 2).

Mas os efeitos da guerra e dos conflitos armados não se encerram com a assinatura de documentos formais, dilatando-se no tempo, nas instituições e nos

arranjos de economia política que se sucedem ao seu deslinde. Também articulam de forma complexa violências de gênero, raça, etnia e sistemas econômicos.

Conquanto não esgote o tema, nem se resuma à barbárie dos processos de predação que lá ocorreram, o continente africano constitui um caso bom para pensar. Submetido a séculos de colonização, quase todos os países africanos vivenciaram um processo destrutivo de longa duração, afetando drasticamente a vida cotidiana de mulheres, homens e crianças, no que diz respeito ao trabalho, às condições de vida, aos ritos e às tradições. O colonialismo produziu a um só tempo formas precárias de existência, interditou simbolicamente as possibilidades do luto e, para controlar os grupos nativos, estimulou e introduziu formas variadas de violência interétnica. Esses processos e os resultados que se sucederam colaboraram para reforçar as representações estereotipadas dos Estados africanos como emissários do terror em escala global (Turshen, 2015).

Atualmente, o continente vem sendo submetido a um colonialismo de novo tipo que deu resultado a mais de vinte conflitos envolvendo 36 nações desde 1995 (Turshen, 2015). Parte significativa desses conflitos guarda relação com a instalação de empresas transnacionais interessadas na compra de ativos como a terra e o subsolo. Em contexto de imposição de políticas de austeridade, a alienação de ativos como estes comprometem a sobrevivência de comunidades inteiras, além de diminuir a já enfraquecida capacidade do Estado de garantir segurança e promoção de direitos a suas populações.

A imposição de políticas de ajuste estrutural deu resultado à erosão da estrutura do emprego e da provisão pública de bens e serviços, atingindo especialmente as mulheres, que dependiam da esfera pública para viver e sobreviver. Nesse contexto, os grupos econômicos – organizados em torno de cadeias globais de produtos e serviços – atuaram como braço privado dos Estados do Norte global, beneficiando-se largamente da privatização de ativos e da deterioração das condições sociais e econômicas das populações nativas:

Como as descobertas sobre as economias desreguladas e o quase desaparecimento dos serviços sociais fornecidos pelo Estado são interpolados com as experiências das mulheres nas

novas guerras, nas organizações em rede do comércio paralelo, sob a perpetuação das divisões étnicas e religiosas? Será que precisamos esperar uma epidemia de ebola para nos mostrar como a guerra destruiu infraestruturas socioeconômicas, bem como a impossibilidade do setor privado, dependente de organizações não governamentais, reconstruir ou substituir o próprio governo? (Turshen, 2015, [s.p.], tradução nossa).

A economia política que instaura novas guerras não pode, portanto, ser compreendida se encararmos a violência de gênero apenas no âmbito interpessoal. Nas novas formas de realização da guerra, identidades étnicas e raciais são constantemente manipuladas, provocando consequências sobre os casamentos, a economia dos cuidados e a saúde das mulheres. Mulheres e seus filhos, que cruzaram ou que se encontram nas fronteiras das divisões étnicas e religiosas, deparam-se com frequentes ambiguidades até mesmo no pós-guerra (Turshen, 2015).

Esses casos servem para ilustrar que paz e segurança, embora estejam coladas como processos de derivação mútua, podem operar em direções contrárias. Os processos de pacificação podem dar-se à base do agravamento das assimetrias nas estruturas de poder ou das formas de violência já existentes. A existência de um *continuum* entre violências praticadas em momentos de guerra e paz – sobretudo quando as pensamos como expressão das relações patriarcais, raciais, heteronormativas ou de classe – torna poucos úteis as distinções formais e abstratas entre guerra e paz (Santos, Roque e Moura, 2012).

3.1 DAS REPRESENTAÇÕES DA GUERRA À AGÊNCIA DAS MULHERES

A guerra é, historicamente, o tempo-espço que angula a formação das masculinidades. Nas representações clássicas, é a maternidade e todas as representações a esta associadas o meio pelo qual a psiquê feminina consegue ser imaginada nestes contextos, transformando os conflitos armados em um tempo-espço sem história sob a perspectiva das mulheres. Não tendo nada a dizer sobre o processo de formação subjetiva das mulheres, restam os arquétipos clássicos de gênero que prefiguram sua existência (Moura, 2004).

Nas relações internacionais, o sistema de guerra é comumente escorado na construção de masculinidades patrióticas, em que o gérmen do nacional é preenchido por um militarismo heterossexualizado e agressivo, qualidade última dos aparatos institucionais e daqueles que protagonizam o exercício do poder (Jesus, 2014b):

(...) A masculinidade como prática pessoal não pode ser isolada de seu contexto institucional. Instituições como o Estado, o mercado de trabalho e a família são de importância particular na organização contemporânea do gênero. Assim, não é possível falar sobre masculinidade e poder sem tratar da masculinização institucionalizada das elites estatais, a diferenciação de gênero de partes do aparato de Estado e a história das estratégias dos Estados pelo controle de população. (...) Assim, a masculinidade é um aspecto das instituições e é produzida na vida institucional, da mesma forma em que é um aspecto de personalidade ou produzida em transações interpessoais (Jesus, 2014b, p. 319-320).

Inúmeros países foram idealmente construídos à base dessas mitologias guerreiras, outorgando ao homem um lugar legitimado de defesa da ordem sobre tudo o que significa ameaça. Os produtos desse tipo de construção mítica estão espalhados pelos nomes de ruas, museus, monumentos, praças e estátuas que adornam os locais públicos das cidades mundo afora. Em cada um destes signos, a proeminência dos homens sobre o espaço público e sua naturalização como relação de posse exclusiva conferem conteúdo às narrativas heroicas de um país, povo ou cidade, sempre contado no masculino.

Esses mitos fundadores encontram guarida também na história de instituições e personagens típicos da narrativa brasileira sobre a formação nacional, a exemplo da polícia, do lugar do pai na família burguesa, do poder de coronéis e senhores de engenho sobre corpos negros, dos bandeirantes e sua bravura exercida sob a forma de destruição de grupos indígenas e quilombos. A formação imaginária do país¹⁵ é atravessada por

15 Em outra camada, essa mesma violência que integra a morfologia do masculino – e do poder por derivação – teve por função precípua conduzir o processo de branqueamento da população. Em outros termos, este se afirma como a negação por extermínio e/ou assimilação dos grupos não brancos,

essas representações românticas de sujeitos e grupos projetados como forças centrífugas da ordem, convertendo a violência masculinizada implícita à hierarquia de raça e gênero em um processo civilizatório. O declínio da figura do pai, nesses termos, costuma comparecer nos discursos públicos como crise da lei e da ordem, como dissolução da família higienizada e disciplinada e, em última instância, como ausência de segurança pública (Bocayuva, 2010).

Em sociedades coloniais ou pós-coloniais como a brasileira, há elevado grau de conflitividade social exercido sob a forma de controle de corpos associados à vadiagem, à sujeira, às doenças sexuais e à preguiça. Identificados com a natureza, em oposição à cultura, mulheres e não brancos transitam entre polos: de um lado, no registro da passividade e da dependência, equiparáveis às crianças; no outro, aos excessos do corpo, nos quais predominam a irracionalidade, a emotividade, a libido incontrolável e a sexualidade desviante (Vigoya, 2018). Essas características são manuseadas de acordo com os interesses de uma masculinidade hegemônica, que desta se serve para reafirmar-se como o centro da ordem, em que a figura paterna é a imagem encarnada da lei.

As representações do feminino ou do outro em contexto de conflito armado – como já explicitado neste trabalho – são, portanto, formas continuadas de uma guerra exercida sob a forma de controle cotidiano de sujeitos representados pela falta, mas protegidos por um homem cujo estatuto protetor legitima o uso da violência contra os inimigos da família e seus membros.

Existem, porém, formas variadas de viver os conflitos e de responder a estes. Com a participação elevada dos homens nos conflitos e as baixas de guerra, mulheres costumam desempenhar funções antes monopolizadas por aqueles. Em um conflito armado, não há, portanto, apenas agressores e vítimas. Se, em contexto conflitivo, os

nomeadamente os segmentos negros e indígenas que compõem, junto com os brancos, a mitologia das três raças no Brasil. Data do século XIX a construção imagética do Brasil como formação social resultante do encontro dos três rios étnico-raciais: o rio grande e caudaloso português receberia os dois outros rios menores, indígena e negro, que, no fluxo da história, seriam absorvidos, dando resultado a uma única raça.

papéis sociais atrelados ao gênero são alterados, o vivido é mais complexo e dinâmico do que se supõe (Flores, 2006).

A estabilidade das estereotípias, reproduzidas em documentos oficiais e na insistente associação das mulheres à paz, é o esteio de um profundo silêncio sobre o modo como mulheres participam de guerras e conflitos. Estima-se que 225 mil britânicas, 500 mil norte-americanas e quase 1 milhão de russas tenham participado da Segunda Guerra Mundial¹⁶ (Aleksiévitch, 2016). Mas o que significa contar a guerra a partir dos olhos das mulheres?

(...) Tudo o que sabemos da guerra conhecemos por uma “voz masculina”. Somos todos prisioneiros de representações e sensações “masculinas” da guerra. Das palavras “masculinas”. Já as mulheres estão caladas. Ninguém, além de mim, fazia perguntas para minha avó. Para minha mãe. Até as que estiveram no *front* estão caladas. Se de repente começam a lembrar, contam não a guerra “feminina”, mas a “masculina”. Seguem o cânone. E só em casa, ou depois de derramar alguma lágrima junto às amigas do *front*, elas começam a falar da sua guerra, que eu desconhecia (Aleksiévitch, 2016, p. 12).

Quando as mulheres falam, não há heróis, grandes feitos e perdedores, mas pessoas investidas de tarefa humana revestida de total desumanidade. Há um sofrimento disseminado no corpo e na psiquê dos que desta participaram e dos que estiveram presentes no ambiente mesmo em que o horror se desenrolou (Aleksiévitch, 2016). Os livros e seus narradores são desafiados por histórias particulares que são, ao fim e ao cabo, reescritas de uma vida envolta em silêncio, à procura de palavras.

Como as mulheres não foram socializadas, como os homens, para esconder-se atrás dos heroísmos e ações grandiosas, o tempo de exposição à guerra a que elas se submetem é maior e mais terrível. Porque essa experiência se espraia sobre sua

16 Svetlana Aleksiévitch (2016) reconstruiu em livro a história da Segunda Guerra Mundial à luz da participação feminina, resgatando a história de franco-atiradoras, enfermeiras e voluntárias que se disponibilizaram para conter o avanço das tropas nazistas. Curiosamente, a participação na guerra criou um problema linguístico: algumas palavras até então só possuíam referente masculino, porque a execução de alguns trabalhos era monopólio dos homens. O feminino desses termos é subproduto da guerra e seus agenciamentos.

existência após a guerra ter cessado, inscrevendo-se em sua vida cotidiana. Aparecem detalhes de calças, cores do céu e da terra em um dia de invasão. Surgem relatos dos estupros cometidos pelos que venceram, mas que foram escondidos nas narrativas da vitória (Aleksiévitch, 2016).

A guerra tem, portanto, duas faces: uma é aquela que conta uma vitória e a outra é ocupada pelas cicatrizes. Olhar para tais faces pode ser uma experiência insuportável (Aleksiévitch, 2016).

(...) Tentaria entender qual é a diferença entre morte e assassinato, e onde está a fronteira entre o humano e o desumano. Como uma pessoa fica a sós com essa ideia absurda de que pode matar outra? Inclusive, de que é obrigada a matar. E descobriria que na guerra, além da morte, há uma infinidade de outras coisas, há tudo aquilo que existe em nossa vida cotidiana. A guerra é vida também. Me depararia com uma quantidade incontável de verdades humanas. Mistérios. Refletiria a respeito de perguntas de cuja existência eu não teria suspeitado antes. Por exemplo, por que não nos espantamos com o mal; falta em nós o espanto diante do mal? (Aleksiévitch, 2016, p. 44)

Há, entretanto, várias formas de lidar com essas cicatrizes. Quando tratamos de sujeitos que têm no Estado o veículo promotor de violência de gênero, a quem se demanda segurança? Que saídas são possíveis? Há a possibilidade de pensar a segurança em escalas menores, fora das experiências repressivas que costumam dominar o debate sobre a violência?

Em diversos lugares do mundo, sobretudo em que o Estado aparece como um dos vetores da produção de violência e insegurança, as mulheres vêm dizendo que sim. No norte da Síria, vem ocorrendo uma das mais interessantes experiências democráticas relatadas nos últimos anos. Desde 2011, a população de Rojava organiza-se em torno de sistema político multicultural, multilinguístico e multirreligioso, no qual vivem cerca de 3 milhões de pessoas, agregando curdos, sírios, armênios, turcomenos e chechenos, organizados politicamente de forma confederada, sem Estado centralizado. Em todas as

instâncias políticas, há paridade de gênero, assim como há paridade dos diferentes povos que integram o território.

A busca por igualdade de gênero e a liberdade das mulheres são consideradas a condição primeira para a construção de uma sociedade livre. A linha de frente do poder militar – voltado especificamente para a autodefesa – é ocupada pelas mulheres, que, desde os anos 1990, aprenderam a manusear armas.

Esse sistema estava em risco em face dos ataques do Estado Islâmico do Iraque e da Síria (Isis). Região estratégica para o transporte de petróleo do Oriente Médio, em 15 de setembro de 2014, a cidade de Kobane, nessa região, era atacada por essa organização. Foi a partir desse dia que o mundo passou a ser informado de um grupo de mulheres e homens organizados com as armas de que dispunham para defender a cidade e seus próprios corpos do tratamento brutal dispensado pelo Isis. Em 26 de janeiro de 2015, mulheres curdas guerrilheiras expulsaram o Estado Islâmico da cidade, após 134 dias de resistência.

Em entrevista, Melike Yasar, integrante do Movimento de Mulheres Livres do Curdistão, explica o contexto histórico em que a luta das mulheres curdas emerge e as alterações que sua organização produziu:

Há cerca de quarenta anos, as mulheres curdas não podiam sair e a sua palavra não era escutada. Suas tarefas eram cuidar das crianças e cozinhar. Mulheres eram mortas em nome da honra. Um homem podia se casar com três ou quatro mulheres ao mesmo tempo. As mulheres não sabiam o que era a rua e tinham que cobrir os rostos com véus e lenços. Hoje, os homens têm medo das mulheres curdas. Mas não só medo. Eles aceitam que sua libertação depende também da libertação das mulheres. Houve um processo muito forte, quando as mulheres curdas foram lutar nas montanhas. Elas dizem que a luta contra os próprios companheiros foi mais forte que a luta contra o Estado turco ou contra o Estado iraniano (A luta..., 2016)¹⁷

17 Entrevista realizada com Melike Yasar pelo jornalista Marco Aurelio Weissmer (A luta..., 2016).

Questionada sobre o modo como vivia antes da guerra, Meryem Kobani, militante curda integrante das Unidades de Proteção das Mulheres (YPJ), aponta para a importância da memória na construção de seu modo de agir:

Eu era uma garota curda comum que cresceu em uma família curda patriota, eu fui criada sabendo o que aconteceu com meu povo e minha identidade curda foi moldada na família. A luta pela liberdade curda sempre foi uma prioridade na minha família. Desde a infância, eu cresci com histórias do povo curdo, mulheres revolucionárias como Sakine Cansiz, Leyla Kasim. A opressão do povo curdo, a colonização do Curdistão e especialmente a opressão das mulheres é algo que conheço desde minha infância. Mulheres não eram permitidas ter espaço, conhecer a si próprias e suas capacidades. Desde muito cedo, eu escuto sobre mulheres revolucionárias como Beritan, Berivan e quis ter um objetivo na vida como tiveram estas mulheres. Eu quis que mulheres tivessem voz e vontade, e construir uma identidade livre para elas (Mulheres..., 2016)¹⁸

Diferentes matrizes do feminismo recusam, em face disso, a vitimização como estratégia de luta e sensibilização não somente pelo seu caráter mortificador, mas também pela outorga que essa perspectiva entrega a um poder masculino totalizante, que, a rigor, inexistente. Ao recusar o lugar de vítima, as mulheres expropriam daquele que subalterniza a possibilidade de relacionar-se com o outro a partir de um sentimento de pena ou caridade, forma subjetiva de não se implicar uma relação de que se é parte objetivamente.

No livro *Quarto de Despejo*, Carolina Maria de Jesus apresenta uma das faces dessa naturalização entre o masculino e a guerra. Carolina narra o diálogo travado entre ela e sua mãe quando criança e a relação de estranhamento com aquilo que lia nos livros de História. Como diz a escritora,

18 Entrevista de Meryem Kobani a Ruken Isik, pesquisadora que se debruça sobre as lutas das mulheres curdas (Mulheres..., 2016).

(...) quando eu era menina o meu sonho era ser homem para defender o Brasil porque eu lia a História do Brasil e ficava sabendo que existia guerra. Só lia os nomes masculinos como defensor da pátria. Então eu dizia para a minha mãe:

- Por que a senhora não faz eu virar homem? (Jesus, 2014a, p. 53-54)

A mãe de Carolina de Jesus respondeu-lhe que, se passasse por debaixo do arco-íris, ela viraria homem. Ela então começou a correr atrás do arco-íris, mas nunca conseguia alcançá-lo. E quanto mais ela corria em sua direção, mais distante este ficava (Jesus, 2014a). Porém, Carolina sabia que não precisava passar por debaixo do arco-íris para guerrear. Sua vida já era representada de forma sugestiva por ela mesma como uma forma particular de guerra não declarada. Não a guerra convencional que estampa os documentos e convenções internacionais, mas a guerra unilateral de um sistema político e econômico contra corpos femininos enegrecidos. Seu conflito acontecia no corpo que sentia o peso da fome e do cansaço nas andanças à cata de papel, inscrevendo nela a subjetividade de uma refugiada, exilada na periferia da cidade de São Paulo.

Carolina Maria de Jesus vivia em São Paulo, mas o corpo-território em que habitava era apenas parte de um corpo coletivo cuja apatridia adjetiva tantas outras subjetividades inscritas nas periferias das grandes cidades brasileiras. Esses territórios, que circulam pelo espaço por intermédio de corpos fenotipicamente marcados, têm nas mulheres negras o vértice generativo de pessoas nativas subjetivamente refugiadas em um país sem guerra. As formas urbanas respondem, nesse contexto, a modos de vida que farão da “evitação” de corpos estigmatizados o produto último de dispositivos de segurança registrados em provisões público-privadas de direitos e serviços.

Aproximemo-nos, entretanto, um pouco mais de cenas cotidianas para compreender, de forma menos abstrata, como esses corpos são objetivamente “estrangeirizados” em uma cena já inscrita na história de diversas cidades brasileiras. Por meio de mortes como a adiante descrita, recordamos que – até mesmo em contextos de paz – a vida pode ser apenas um meio por intermédio do qual o poder se implanta, nos lembrando que é o direito de dizer quem pode viver e quem deve morrer sua expressão mais candente (Mbembe, 2018).

4. A PAZ ARMADA BRASILEIRA, A VIDA DAS MULHERES E A SIGNIFICAÇÃO POLÍTICA DA MATERNIDADE

(...) As gavetas que abro agora carregam corpos, não canetas, corpos putrefatos e deformados, eles revelam uma nódoa da cidade.

A guerra já etiquetou suas vítimas, é todo mundo parecido comigo e suas mães são as únicas a pronunciar algo para que se pare a matança (Walê, 2017, p. 46)

Em 16 de março de 2014, parecia amanhecer como um domingo qualquer. Como é de praxe em tantas comunidades e morros afora, era o dia de lazer de crianças e jovens no Morro da Congonha, no Rio de Janeiro. Os becos e as vielas que deslizavam pelas escarpas da cidade receberiam naquele dia os últimos passos de Cláudia da Silva Ferreira. A padaria já preparava desde cedo o pão que ela não iria comer mais. Os filhos veriam pela última vez o olhar preto do corpo preto daquela mulher preta que cuidava de oito crianças pretas. Tomaria um café preto e um pão com mortadela fora do comercial de margarina. Tomaria. Cláudia não voltou para casa. Balas de chumbo atravessaram seu corpo no pescoço e nas costas. Doendo a mesma dor que qualquer outra mulher, Claudia, naquele dia, não resistiu ao tiro a que qualquer outra pessoa também não resistiria.

Cessados os tiros, os policiais trataram de removê-la do chão para jogá-la no porta-malas, no qual adormeceria em definitivo. Seu corpo, porém, recusara o lugar sobre o qual fora despejada como se um saco de lixo fosse. Presa apenas por um pedaço de sua própria roupa, aquelas ruas veriam, como espetáculo medieval, as pernas nuas de Cláudia riscarem o asfalto quente em que ela caminhara tantas vezes. Apenas o sinal vermelho do semáforo fez o carro parar. Apenas a ordem burocrática que ordena a circulação do espaço urbano fez o carro parar. Nada mais, pois não havia mais nenhum motivo que fizesse aquela viatura cessar seu ritual público de tortura.

Cacau, como era chamada pelos seus, morreu aos 38 anos de idade. Deixou quatro filhos, um companheiro e mais quatro sobrinhos e sobrinhas que ajudava a criar. Cláudia, auxiliar de serviços em um hospital, que dedicou sua vida a cuidar de tantos outros, era naquele dia não apenas ela mesma, mas também a expressão do corpo

coletivo de mulheres marcadas pela negrura que reveste suas peles. Sua morte, a relação de abjeção e desprezo por aquele corpo, o descarte fácil da possibilidade de que ela sobrevivesse são fatos e afetações compreensíveis, se considerarmos as triplas dimensões de raça, classe e gênero que enleiam sua vida e suas interdições.

O absurdo que escreve o ponto final da vida de Cláudia da Silva Ferreira aponta para questões candentes a respeito das possibilidades de viver em um país “pacificado”. Afinal de contas, como lidar com fatos como esse, cuja ocorrência povoa o cotidiano das cidades Brasil afora? Como distinguir guerra e paz quando a normalidade se caracteriza pelo exercício rotineiro de violência? É possível falar de guerra ou conflito armado em cenário em que somente um dos lados está organicamente preparado para debelar os “inimigos”? Como encarar os diferentes regimes de vida e de morte sob um olhar de gênero em um país que fez da morte precoce o obituário de uma raça?

A história de Claudia junta-se à de mais de 12 mil mulheres assassinadas entre 2015 e 2017 no Brasil. De acordo com o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*, 4.539 mulheres foram assassinadas no país em 2017, cifra 6,1% superior em relação a 2016 (FBSP, 2018). A chance de uma mulher negra jovem entre 15 e 29 anos morrer é duas vezes maior se comparada com as mulheres brancas, segundo o Índice de Vulnerabilidade Juvenil de 2017 (Brasil, 2017b).

A morte, porém, é apenas a face mais candente de violências outras praticadas contra a vida e os corpos das mulheres. Levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública aponta que em 2017 ocorreram 60.018 estupros, número 8,4% superior em relação a 2016. Esse dado produz efeitos sobre a vida das mulheres em espiral. Pesquisa Datafolha feita em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2016 apontou que 85% das mulheres tinham medo de ser vítima de violência sexual. Essa pesquisa apontou que 29% das mulheres relataram ter sofrido algum tipo de violência e em 43% desses casos a agressão mais grave ocorreu no próprio domicílio (FBSP, 2016). Transitar em diversos espaços em contexto em que a paz suposta convive com a violabilidade do corpo pode ser uma experiência aterrorizante, impondo restrições contundentes ao direito de circular e existir.

A morte de Cláudia está diretamente ligada à política de combate às drogas e à militarização da vida social que esta vem ocasionando nos últimos anos. As mulheres,

até pouco tempo colocadas em segundo plano no debate da política sobre drogas e nos mecanismos repressivos que esta engendra, passaram a figurar com destaque no tema. O Brasil possui já a quarta população carcerária feminina no mundo, com aproximadamente 42.355 mulheres presas em junho de 2016, 62% delas custodiadas por tráfico de drogas. Em dezesseis anos (2000-2016), a taxa de aprisionamento cresceu 455%, fenômeno que não encontra paralelo em nenhum lugar do mundo (Brasil, 2017a).

Em *Cartas de uma Menina Presa*, Talia aponta para Débora Diniz como esse *continuum* de violências se expressa concretamente, indicando que a condição prévia de vulnerabilidade de mulheres e meninas as expunha inclusive à violência sexual, operada, em seu relato, por alguns policiais no combate ao tráfico de drogas em casos de flagrante delito na cidade de Brasília.

E tinha policiais que trocavam a sua liberdade por favores sexuais. Isso aconteceu com muitas meninas. Os policiais as levavam para o mato e, praticamente, as obrigavam a ter relações sexuais. Essas meninas que passaram por isso não sabiam que acontecia esse tipo de coisa, eram novas no Túnel, sempre foram as novas (Diniz e Talia, 2018, p. 72).

A violência, portanto, não é um evento esporádico, traduzindo-se em normalização de forma de guerra de baixa intensidade, mas contínua, que se perpetua contra corpos marcados pela sua matabilidade e em que matar e expor à morte são expressões concretas do poder soberano do Estado (Mbembe, 2018).

No Brasil, diversas mulheres vêm se organizando contra a violência de Estado, que as atinge diretamente por meio do cárcere ou da morte, em contexto de crescente violência urbana provocada pela guerra às drogas. O grau de conflitividade social engendrado pela política repressiva e a mortalidade juvenil que esta provoca vêm contribuindo para transformar a maternidade em categoria política capaz de politizar a violência, fora do esquadro clássico que a transformou em meio de sequestro do corpo e da libido feminina em face da soberania das crianças e do pai no espaço doméstico (Birman, 2007).

Conquanto a violência cometida por agentes do Estado seja fenômeno antigo, nos anos 1990, associações e coletivos de mães passaram a disputar a memória das

idades em que a política de morte ganhou nova escala, traduzida agora sob a forma de chacinas e massacres, a exemplo das chacinas de Acari (1990), da Candelária (1993) e de Vigário Geral (1993), todas no Rio de Janeiro. Os coletivos que se formaram foram compostos majoritariamente por mulheres negras, moradoras de favelas, que passaram a fazer da dor pessoal o motor de um movimento que lhes permitiriam politizar a violência (Brites e Fonseca, 2013).

Em São Paulo, em 2006, durante dez dias, 564 pessoas foram assassinadas; a maior parte dessas mortes relacionadas ao conflito entre agentes de segurança do estado e o Primeiro Comando da Capital (PCC), facção do tráfico de drogas ligada a ataques em série às forças policiais naquele ano. Em resposta a essa chacina, que matou em dez dias mais que a ditadura militar assassinou em vinte anos, surgiu o movimento Mães de Maio, organizado por mulheres em luta contra a violência de Estado.

A maternidade – agenciada por movimentos como o Mães de Maio e o Mães de Acari e tantas outras associações de mães e familiares criadas em decorrência de chacinas, desaparecimentos e homicídios ocorridos em face da elevação da violência urbana – é transformada em autoridade moral que realiza o trânsito entre a dor pessoal e a causa coletiva, o sofrimento e o direito à justiça (Vianna e Farias, 2011, Brites e Fonseca, 2013). Os sentidos do tempo político são reconstruídos, pois a violência expressa-se aqui como uma fenda na experiência, como interrupção de uma trajetória desejada. Os efeitos do ato violento, portanto, são dilatados no tempo, concretamente percebidos ora como uma perda inesquecível, ora como a reparação pública que nunca chega (Vianna e Farias, 2011).

Os afetos que habitavam a casa passam a ocupar a cena pública por meio de gramática política que reivindica o reconhecimento de um corpo como vida perdível (Butler, 2015), escancarando as portas e os espaços de intimidade para que a narrativa pessoal encontre algum lugar na história de uma cidade. Falando na primeira pessoa do singular e na primeira pessoa do plural, como um “eu-nós” indissolúvel, essas mulheres peregrinam por uma miríade de instituições e burocracias, munidas de dados e técnicas que a luta por memória e verdade ensina.

Nesse embate, portanto, o Estado é o polo contrastante, a unidade simbólica e material do masculino que destruiu o espaço doméstico, em que uma trajetória vinha

sendo costurada em sonho e desejo. A luta das mulheres, nesses termos, convoca a memória para denunciar a violência ilegítima produzida por agentes de Estado contra um corpo-território estigmatizado por um aparecer social. Neste, localiza-se a figura do inimigo público que precisa ser debelado, controlado por um feixe de políticas que torna a negrura que reveste sua pele e colore o espaço social um elemento que potencializa sua própria morte.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Novos ossos

Vamos vestir

Novos ossos de novo.

Vamos deixar

Esses dias chuvosos,

Atravessando

Outra boca

Através do tempo do Sol e do mel.

Ruídos de mundos sobre nós como abelhas,

Somos esplêndidas com esses novos ossos.

Outras pessoas pensam que sabem

Quanto dura a vida,

Quanto a vida é poderosa

Nós sabemos”.

(Luccile Clifton, 2000)

Os conflitos armados, bem como suas formas, temporalidades, técnicas e intensidades, mudaram profundamente nos últimos anos, colocando em permanente estado de dúvida as possibilidades de instituir uma linha limítrofe entre a guerra e a paz. Também foram atenuadas as distinções entre exércitos, pessoas e governos, invertendo-se os termos em que os conflitos tradicionalmente se desdobravam.

A despeito dos elementos novos nos cenários de conflito, as mulheres continuam sendo alvo de violações específicas de direitos humanos, tais como: formas insidiosas de tortura; gravidez forçada; abortos forçados; tratamento degradante; execuções

sumárias; detenções; racismo; xenofobia; pobreza; fome; estupro; e escravidão sexual. Essa exposição elevada à violência, contudo, não é o resultado puro e simples de explosão esporádica de conflitos, mas das formas opressivas pelas quais elas são tratadas antes mesmo de os conflitos eclodirem.

As representações da guerra, contudo, estão estritamente vinculadas às representações clássicas de gênero. As mulheres, tradicionalmente responsáveis pela educação e saúde da prole no contexto de formação da família nuclear burguesa, aparecerão nos textos clássicos do direito internacional humanitário na condição de mãe e ao lado das crianças. Corpo sacrificial devotado ao cuidado destas, a mulher foi inserida no registro biopolítico da guerra sob a condição de sujeito frágil tal qual a prole. Essa representação supõe de forma explícita ou silenciosa que o sujeito protetor é sempre um homem, aparentemente não implicado na própria relação de poder que engendra a vulnerabilização da vida das mulheres a que ele se autoatribui o poder de proteger.

Porém, a literatura consolidada após Beijing deixou de representar as mulheres nos discursos monofônicos que as transformam tão somente em vítimas passivas de violência sexual nos contextos de guerra. De um lado, porque a manutenção dessas representações, como se totalizações da vida concreta fossem, permite que o masculino se estabeleça entre nós como uma morfologia inquestionável do poder, encarnada em identidade militarista e competitiva, na qual a violência é elemento central de um *ethos* guerreiro e a segurança é o sinônimo do acúmulo de força bélica. De outro, porque estudos e acontecimentos contemporâneos como a experiência de Rojava vêm mostrando que – por detrás dos heroísmos masculinos que a narrativa clássica da guerra reserva – há um tempo-espço atravessado por experiências muito distantes dos maniqueísmos que costumam definir a versão oficial da história.

Certamente, teríamos outras coisas para contar a respeito das respostas das mulheres à construção de uma sociedade igualitária e segura. Outras perspectivas da luta antiescravista poderiam ser conhecidas por meio de Esperanza Garcia, mulher negra cativa que ousou escrever uma carta ao governador da Capitania do Piauí, denunciando as violências do sistema escravista no século XVIII (Souza, 2015). Outras faces da Independência da Bahia seriam reveladas por intermédio de Maria Felipa, que

lutou e organizou a resistência contra portugueses nas lutas pela independência da Bahia. Novos quilombos emergiriam mediante Dandara, Teresa de Benguela, Aqualtune, Zeferina e Mariana Crioula, lideranças de revoltas negras que se desenrolaram em diferentes momentos históricos. Outras cidades negras seriam conhecidas por meio de Tia Ciata e tantas anônimas que, não podendo encarnar o heroísmo patriótico reservado aos homens, não povoaram as páginas dos livros de história lidos por Carolina Maria de Jesus; ela mesma, uma dessas personagens.

Aparentemente, contar essas histórias pode parecer trivial, desprovido de sentido prático. Porém, estas são prenes de sentidos quando recordamos o trabalho da memória em contextos violentos. Aleksievitch (2016) nos recorda que, quando alguém testemunha algo que ocorreu, três pessoas se interpõem no diálogo: aquilo que a testemunha um dia foi, o que ela é hoje e a pessoa que escuta o que ocorreu. Se todo ato de escuta modifica o ouvinte, um quarto sujeito emerge, pois o testemunho resgata neste sua própria humanidade, transformando-o.

A imposição do esquecimento, tão comum à tradição política brasileira, impediu-nos de resgatar as dimensões criadoras que o próprio esquecer pode produzir. A interdição do debate sobre as violências seculares que atravessam a formação social brasileira obriga-nos a lembrar do ocorrido sempre da mesma forma, retirando-nos a possibilidade de reelaborar o passado porque a lembrança é um bicho selvagem e incontrolável que impede que o passado passe (Gagnebin, 2010). O trabalho da memória, nesses termos, é o de nos conduzir à possibilidade de enterrar nossos mortos para construir um espaço para os vivos. Revestindo de significação e politizando uma vida que se perdeu, nós reservamos aos que perdemos um sepultamento de palavras (*op. cit.*).

Viver em paz e segurança tem se traduzido em submissão a um estado potencial de guerra, um estado de sítio não declarado que sujeita corpos-territórios periféricos a uma experiência de vigília. No interior desse processo, familiares de presos, de pessoas mortas ou de desaparecidos vêm surgindo como polo antagônico à violência sistêmica de Estado. Representados majoritariamente por mulheres, são suas denúncias e peregrinações por uma institucionalidade amnésica que vêm impedindo que o silêncio

se transforme no corolário de uma paz mortificadora, que não para de cobrar cotidianamente seu preço (Gagnebin, 2010).

REFERÊNCIAS

ALEKSIÉVITCH, S. **A Guerra não tem rosto de mulher**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

A LUTA incomum das mulheres curdas. **Outrasmídias**, 21 mar. 2016. Disponível em: <goo.gl/h9jdqF>. Acesso em: 19 out. 2018.

BIRMAN, J. Laços e desenlaces na contemporaneidade. **Jornal de Psicanálise**, São Paulo, v. 40, n. 42, p. 47-62, jun. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2HyHXvm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BOAHEN, A. A. (Ed.). **História geral da África - VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: Unesco, 2010.

BOCAYUVA, H. Mãe, pai e lei: um caminho por alguns clássicos da literatura brasileira. In: ABRAMOVAY, P. V.; BATISTA, V. M. (Orgs.). **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

BUTLER, J. **Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: atualização – junho de 2016**. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional/MJ, 2017a.

_____. Presidência da República. Secretaria de Governo. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes**. São Paulo: Secretaria de Governo/PR; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017b.

BRITES, J.; FONSECA, C. As metamorfoses de um movimento social: mães de vítimas de violência no Brasil. **Análise Social**, v. 4, n. 209, p. 859-877, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2SVNnX2>. Acesso em: 10 out. 2018.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Informe nacional: Brasil**. Brasília: Cepal; SPM/PR, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2D7TFgS>. Acesso em: 1º out. 2018.

CLIFTON, L. Novos ossos. *In*: WERNECK, J.; MENDONÇA, M.; WHITE, E. C. (Orgs.). **O livro da saúde das mulheres negras: nossos passos vêm de longe**. Rio de Janeiro: Pallas, 2000.

CORREA, J. S. Guerra convencional e não convencional e declaração de guerra. *In*: ANNONNI, V. (Orgs.). **Conflitos armados e jurisdição internacional**. Curitiba: Multideia, 2013.

DINIZ, D.; TALIA. **Cartas de uma menina presa**. Brasília: Letras Livres, 2018.

DRUMMOND, P.; REBELO, T. **Implementando a agenda sobre “mulheres, paz e segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018.

FLORES, M. L. A violência de gênero no plano internacional. **Verba Juris**, ano 5, n. 5, p. 245-276, jan./dez. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2H9QlpC>>. Acesso em: 30 out. 2018.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**. São Paulo: FBSP, 2016.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. São Paulo: FBSP, 2018.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GAGNEBIN, J. M. O preço de uma reconciliação extorquida. *In*: TELES, E.; SAFATLE, V. (Orgs.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010.

HOBSBAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

JESUS, C. M. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. São Paulo: Ática, 2014a.

JESUS, D. S. V. Mundo macho: homens, masculinidades e relações internacionais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 109, p. 309-364, jul./dez. 2014b.

LEITE, A. M. X. F. **A violência sexual cometida contra mulheres nos conflitos armados**. Lisboa: Cedis, set. 2016. (CEDIS Working Paper, n. 50). Disponível em: <<https://bit.ly/2FryB7u>>. Acesso em: 30 out. 2018.

MATUELLA, I. Conflitos armados e a agenda internacional: a questão da mulher. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 1277-1295, set./dez. 2017.

MBEMBE, A. **Necropolítica**. São Paulo: N-1edições, 2018.

MEDEIROS, M.; COSTA, J. O que entendemos por “feminização da pobreza”? **Centro Internacional de Pobreza**, n. 58, out. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/1TrAFZu>>. Acesso em: 10 maio 2018.

MENGER, K. R.; SERPA, R. P. Questão de gênero em conflitos: a violência contra a mulher como arma de guerra. *In*: UFRGSMUN MODEL UNITED NATIONS. **Conselho de Paz e Segurança da União Africana**. Porto Alegre: UFRGSMUN MODEL UNITED NATIONS, 2016. v. 4, p. 244-279.

MOURA, T. Recensões. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 68, p. 169-173, abr. 2004.

MULHERES curdas lutam por um próximo sistema em Rojava. **Solidariedade à Resistência Popular Curda!**, 12 maio 2016. Disponível em: <goo.gl/N6py5m>. Acesso em: 19 out. 2018.

PANKHURST, D. Why does the Security Council have few teeth? A reflection on women and armed conflict 20 years after Beijing 1995. **UNRISD**, 2 Mar. 2015. Disponível em <goo.gl/yrWSA7>. Acesso em: 10 ago. 2015.

PENACHIONI, J. B. **Violência sexual em conflitos armados e em ataques generalizados ou sistemáticos**: a criminalização pelo Tribunal Penal Internacional. 2017. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

RIBEIRO, M. Mulheres negras brasileiras: de Bertioga a Beijing. **Estudos Feministas**, ano 3, p. 446-457, 1995.

SANTOS, R.; ROQUE, S.; MOURA, T. Conexões perdidas: representações de gênero, violência (armada) e segurança na Resolução 1.325. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 96, p. 165-196, mar. 2012.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Sipri Yearbook 2018**: armaments, disarmament and international security. Solna: Sipri, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Fyilv4>> Acesso em: 23 out. 2018.

SOUZA, E. F. A carta da escrava Esperança Garcia de Nazaré do Piauí: uma narrativa de testemunho precursora da literatura afro-brasileira. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE LITERATURAS, HISTÓRIAS E CULTURAS AFRO-BRASILEIRAS E AFRICANAS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ, 4., 2015, Teresina, Piauí. **Anais...** Teresina: Uespi, 18-20 nov. 2015.

SOUZA, R. L. A mitologia bandeirante: construção e sentidos. **História Social**, Campinas, n. 13, p. 151-171, 2007.

TURSHEN, M. Women, war and peace in Africa: a reflection on the past 20 years. **UNRISD**, 2 Mar. 2015. Disponível em: <goo.gl/9e5nmb>. Acesso em: 10 set. 2018.

VIANNA, A.; FARIAS, J. A guerra das mães: dor e política em situações de violência institucional. **Cadernos Pagu**, n. 37, p. 79-116, jul./dez. 2011.

VIGOYA, M. V. **As cores da masculinidade**: experiências interseccionais e práticas de poder na nossa América. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018.

WALÊ, H. B. **Teoria geral do fracasso**. [s.l.]: Maloqueiros, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIANNINI, R. A.; COSTA, I. M. F. A incorporação de uma perspectiva de gênero pelo Brasil na MINUSTAH. *In*: HAMANN, E. P.; TEIXEIRA, C. A. R. (Orgs.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017)**: percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé; CCOPAB, 2017.

MOURA, T. Novíssimas guerras, novíssimas pazes. Desafios conceituais e políticos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 71, p. 77-96, jun. 2005.

_____. **Rostos invisíveis da violência armada**: um estudo de caso sobre o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 7letras, 2007.

ESFERA PRODUTIVA E REPRODUTIVA: DIMENSÕES E DESAFIOS PARA AS MULHERES

Cíntia Liara Engel¹

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre a definição de quais atividades fazem parte da esfera produtiva e como diferentes estratos da população conseguem acessar tal esfera, permanecer nela e gerar renda, no sistema capitalista, é fundamental para compreender consequências concretas das estratificações de gênero e raça. Um dos objetivos principais da Plataforma de Beijing prevê a garantia de que mulheres e meninas estejam diretamente incluídas e envolvidas no desenvolvimento econômico e social. Esse envolvimento se relaciona com a busca pela participação igualitária de mulheres no mercado de trabalho, e, ainda, com o aumento de sua influência decisória nos rumos da economia. No entendimento deste documento, a própria consolidação da democracia depende da promoção da igualdade de acesso a recursos e de uma equalização das relações de gênero no mercado de trabalho.

As mulheres enfrentam uma série de entraves para acessar o mercado de trabalho, que iniciam-se com a discriminação nos sistemas de educação e capacitação e consolidam-se em práticas desiguais de contratação, remuneração, ascensão funcional e mobilidade horizontal. Ou seja, é desafiador que consigam a mesma qualidade formativa dos homens, mas mesmo quando conseguem, como é o caso da maioria das mulheres brancas brasileiras, continuam enfrentando desafios próprios da dinâmica discriminatória do mercado de trabalho. É também apontado como problemático pela Plataforma o fato de que poucas mulheres estão incluídas nas discussões mais amplas sobre economia e nos espaços de decisão sobre políticas econômicas. Além disso, as mulheres ainda estão ausentes nos cargos de tomada de decisão e chefia, e continuam sofrendo discriminações e assédios morais e sexuais nos espaços corporativos.

¹. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (PPGAS/UnB).

Ademais, são elas as principais responsáveis pelo trabalho de reprodução social das famílias e, no Brasil, o compartilhamento de tarefas domésticas e de cuidado com o Estado e com os companheiros nos núcleos familiares é deficitário. A Plataforma aponta para as estratégias privadas de realização desse trabalho doméstico, que inclui tanto a contratação de trabalhadoras domésticas mal remuneradas, como a contratação de migrantes de contextos nacionais menos desenvolvidos. De toda maneira, o trabalho doméstico é tido como de responsabilidade de mulheres e, mesmo quando esse trabalho é remunerado, as condições precárias de seu exercício e a lógica de exploração continuam. No Brasil, ele é uma ocupação de maior importância estatística para o coletivo de mulheres negras, que continuam sofrendo explorações de diversos tipos. Esse quadro não pode ser explicado apenas como um resquício do nosso passado escravocrata, mas também como resultado de atualizações constantes das estratégias que mantêm e reforçam hierarquias raciais, as quais figuram desde o período da abolição até os dias atuais.

Dado este contexto, vale citar a seguir os objetivos estratégicos consolidados em 1995 pela Plataforma de Beijing para modificar a situação de economia e trabalho.

- Promover a independência econômica das mulheres e seus direitos econômicos, inclusive os de acesso ao emprego, a condições de trabalho apropriadas e ao controle sobre os recursos econômicos.
- Facilitar o acesso igualitário das mulheres a recursos, emprego, mercados e comércio.
- Proporcionar às mulheres de baixa renda serviços comerciais e acesso aos mercados, à informação e à tecnologia.
- Fortalecer a capacidade econômica da mulher e de suas redes comerciais.
- Eliminar a segregação ocupacional e todas as formas de discriminação no emprego.
- Promover a harmonização do trabalho e das responsabilidades familiares para as mulheres e os homens.

Passados vinte anos da Plataforma de Beijing e reforçando a potencialidade do *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* (Ipea et al., 2011) para ilustrar as tendências gerais de desigualdade que se perpetuam ao longo dos anos, passamos a

apresentar dados acerca de como a situação das mulheres se modificou, avançou ou se manteve estagnada nos diversos aspectos sobre trabalho e economia destacados.

Em primeiro lugar, são discutidas configurações gerais do mercado de trabalho nos últimos vinte anos e suas movimentações. Depois, duas das ocupações mais comuns de mulheres de diferentes perfis raciais e de classe são analisadas com maiores detalhes, destacando as especificidades da discriminação de gênero associadas a cada um dos casos, sendo eles o emprego público e o trabalho doméstico. Por fim, a economia de cuidados é debatida, tendo em vista o ônus dessas atividades para as mulheres e sua conexão direta com as desigualdades enfrentadas no mercado de trabalho, atentando ainda para a limitação analítica e política de se conceber essas esferas de forma apartada.

2. A PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

A participação das mulheres no mundo do trabalho e na economia avançou consideravelmente nos anos que seguiram à Plataforma de Beijing.² Aliás, a participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro remunerado tem crescido e se diversificado desde as últimas décadas do século XX. Em 1970, por exemplo, 80% do trabalho feminino estava concentrado em dez ocupações – *i)* empregadas domésticas; *ii)* trabalhadoras rurais; *iii)* professoras primárias; *iv)* funcionárias de escritório; *v)* costureiras; *vi)* lavadeiras; *vii)* balconistas; *viii)* serventes; *ix)* enfermeiras; e *x)* tecelãs (Cavenaghi, 2011) –, todas associadas a cuidado, serviços sociais ou auxiliares e com rendas menores. Este quadro mudou, acompanhado do esforço empreendido pelo movimento feminista brasileiro, que também começou a ganhar força a partir da década de 1970 (Brasil, 2010).

Contudo, se podemos delinear avanços na participação de mulheres brasileiras na vida do trabalho, ainda existem evidentes permanências e reconfigurações de uma situação desigual nas ocupações e no consequente acesso à renda. Em Nota Técnica publicada pelo Ipea em 2016, observa-se ainda que a porcentagem de participação de

2. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>.

mulheres no mercado de trabalho variou pouco na última década, esgotando o processo chamado de “feminização” do mercado de trabalho (Pinheiro *et al.*, 2016).

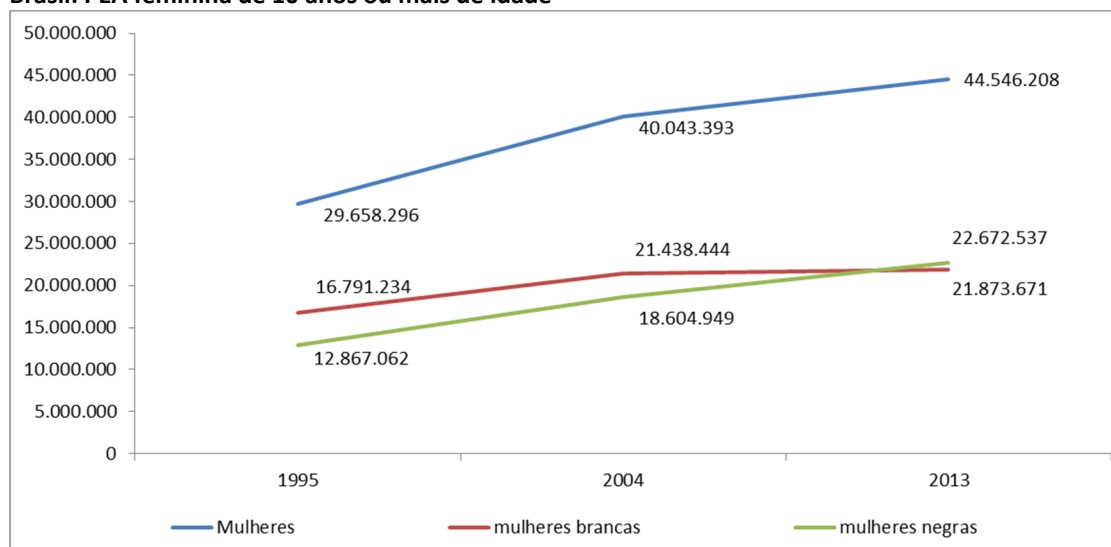
2.1 CONTEXTO GERAL

Alguns dados podem delinear de forma inicial a inserção quantitativa das mulheres no mercado de trabalho. Em primeiro lugar, podemos observar a população economicamente ativa (PEA), ou seja, o grupo de pessoas entre 10 e 65 anos de idade que estão à disposição do mercado de trabalho, quer estejam ocupadas, quer desocupadas, mas à procura de um emprego, na semana de aplicação do questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).³

Se, em 1995, 29,6 milhões de mulheres estavam na PEA, em 2013 eram 44,5 milhões. A maior parte da população ativa de mulheres era negra em 2013, quadro distinto daquele de 1995. Ao passo que houve mudança significativa na quantidade de mulheres na PEA, sua porcentagem de participação em relação aos homens variou pouco: em 1995, 40,3% da PEA era composta por mulheres e passou para 43,4% em 2013.

GRÁFICO 1

Brasil: PEA feminina de 10 anos ou mais de idade



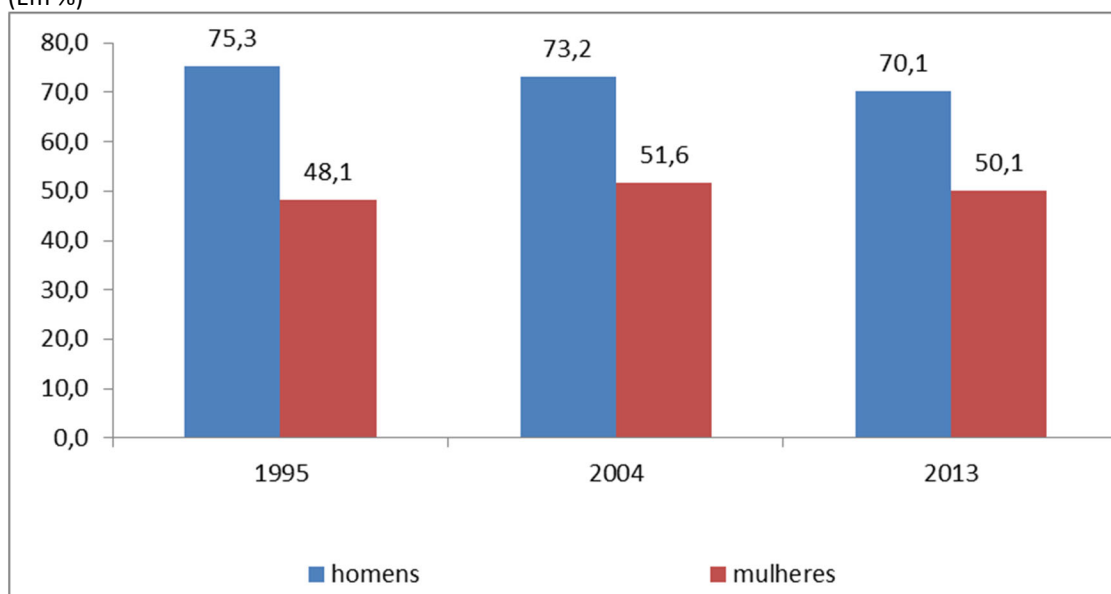
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

3. A forma como a PNAD categoriza a PEA deixa de lado uma série de engajamentos com o mercado de trabalho e com as dinâmicas ocupacionais da população, discussão que pode ser consultada em Pinheiro *et al.* (2016).

A taxa de participação, que mede a porcentagem de pessoas na força de trabalho na semana de referência em relação às pessoas em idade ativa, é, no entanto, a forma mais adequada para observar a entrada de mulheres no mundo do trabalho. Enquanto 70% dos homens participavam do mercado de trabalho em 2013, 50% das mulheres o faziam. Os homens, assim, possuem maior taxa de participação no mercado que as mulheres. Apesar de essa diferença ter diminuído, especialmente pela queda da taxa de participação de homens, o quadro geral se manteve, o que coaduna com a consideração de que a “feminização” do mercado de trabalho sofreu um esgotamento nas últimas décadas.

GRÁFICO 2

Brasil: taxa de participação da população de 10 anos ou mais de idade por sexo
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

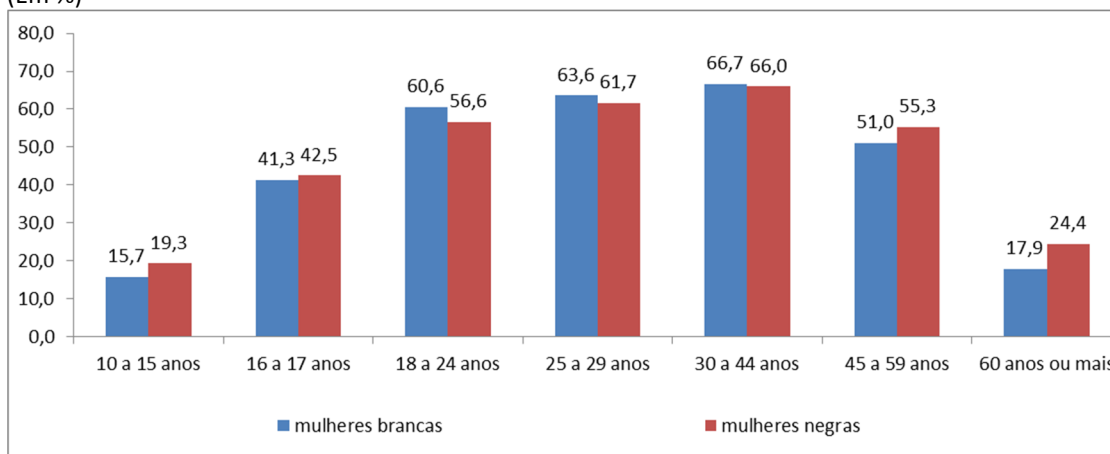
A taxa de participação de mulheres por faixa etária mudou bastante durante os anos. Em relação às meninas e adolescentes, observa-se que a participação no mercado de trabalho diminuiu. Isso acompanha um quadro de aumento nos anos de estudos das mulheres jovens e sua entrada mais tardia no mercado de trabalho. A taxa de participação também decaiu para as mulheres idosas, o que pode ser um resultado da garantia de aposentadoria mínima para tal categoria, para a qual foi permitida a justa saída do mercado de trabalho.

Tal fato diz respeito tanto às meninas, adolescentes e idosas brancas, como negras. No caso destas últimas, contudo, sua taxa de participação inicial era maior e a queda foi também maior em termos de pontos percentuais. O aumento no acesso à educação básica e a garantia de aposentadoria modificaram a taxa de participação de ambas as faixas etárias nesses dois grupos raciais, mas foram ainda mais importantes para as mulheres negras, pois parecem ter incidido de maneira significativa para diminuir a desigualdade nesses grupos.

No que tange às adultas, houve um crescimento percentual significativo na participação de mulheres entre 25 e 29 anos e 30 a 44 anos, para ambos os grupos raciais. Contudo, em termos de pontos percentuais, tal crescimento foi comparativamente o dobro para as mulheres brancas em relação às mulheres negras. Houve, para ambos os grupos, melhoria na educação formal, abertura do mercado de trabalho e alguma diminuição da carga associada à dupla jornada. No entanto, nesse caso, a abrangência das conquistas foi maior para mulheres brancas.

GRÁFICO 3

Brasil: taxa de participação da população feminina de 10 anos ou mais de idade por raça/cor (1995)
(Em %)

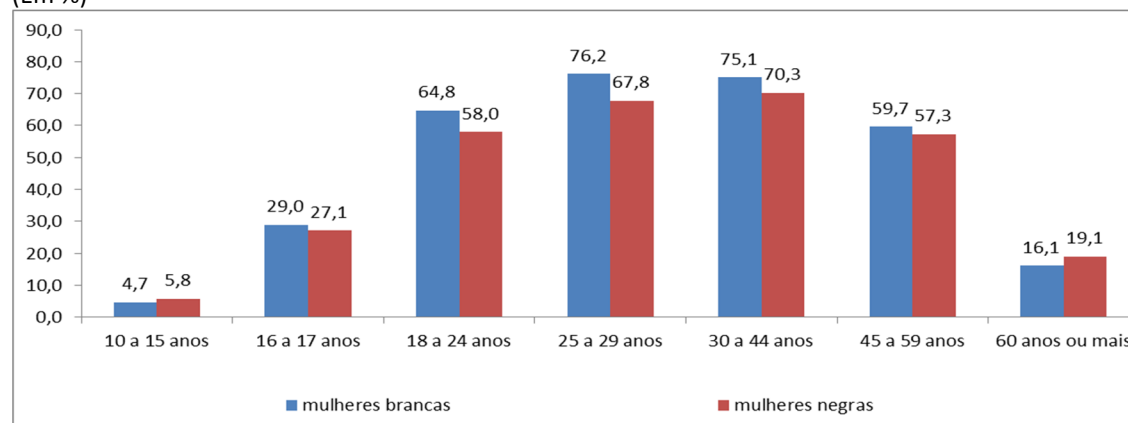


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 4

Brasil: taxa de participação da população feminina de 10 anos ou mais de idade por raça/cor (2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

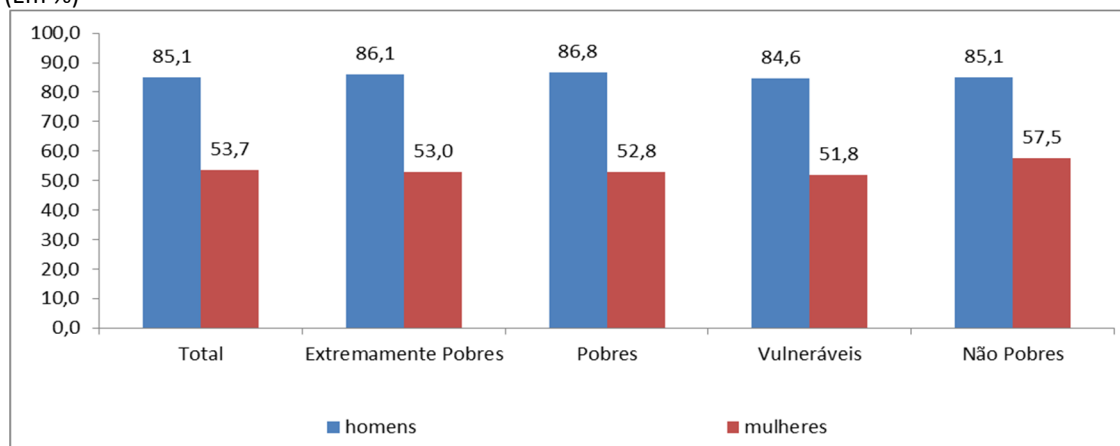
Em termos da amplitude nas diferenças entre homens e mulheres com mais de 16 anos, em 1995, havia uma diferença de 31,4 pontos percentuais entre a taxa de participação de ambos, a qual diminuiu para 23,2 em 2013. Isso deveu-se mais à diminuição na taxa de participação dos homens do que ao aumento da participação feminina. Observando-se esses movimentos da taxa entre distintos posicionamentos de classe de homens e mulheres, destaca-se que a menor diminuição da diferença se deu entre homens e mulheres pobres, passando de 34 pontos percentuais para 32,9. Ou seja, a configuração geral de desigualdades de gênero no mercado de trabalho permanece e, especialmente nas classes mais desfavorecidas, as mudanças ocorridas dizem mais respeito a variações no mercado de trabalho para homens do que a um real incremento da participação de mulheres.

Vale destacar que a amplitude das diferenças entre as mulheres de classes distintas aumentou. Assim, as mulheres não pobres tinham mais participação que as mulheres pobres em 1995 e, em 2013, ganharam em termos de participação e a diferença aumentou, passando de 4,8 pontos percentuais para 15,9. As mulheres pobres, extremamente pobres e vulneráveis chegaram a perder espaço em termos de taxa de participação. No caso das mulheres extremamente pobres, isso foi ainda mais grave: a taxa passou de 52,8% em 1995 para 35,8% em 2013. Ou seja, as estratégias de superação das desigualdades de gênero dependeram em grande medida da posição econômica e de possíveis investimentos privados, acessíveis para determinada parcela das mulheres.

GRÁFICO 5

Brasil: taxa de participação da população de 16 anos ou mais de idade por situação de pobreza (1995)

(Em %)

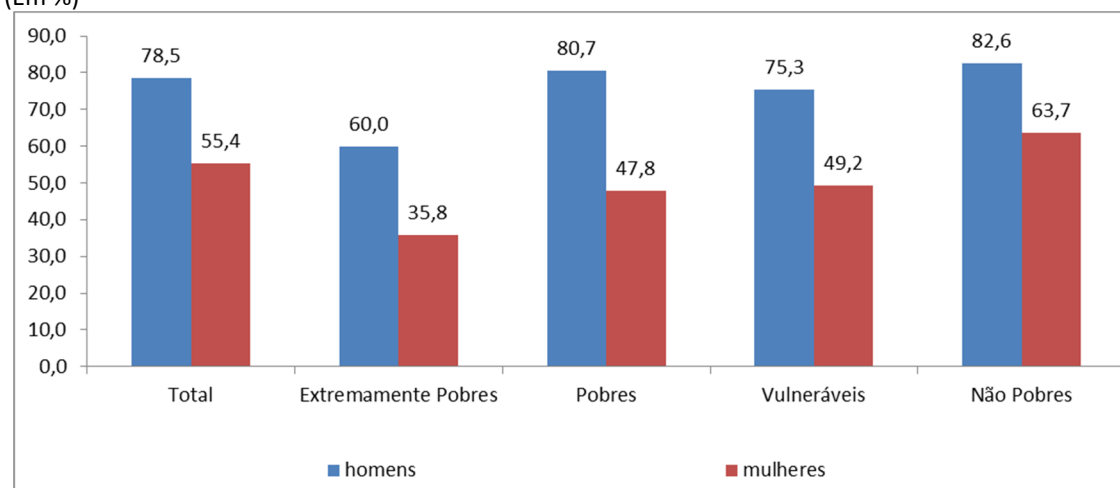


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 6

Brasil: taxa de participação da população de 16 anos ou mais de idade por situação de pobreza (2013)

(Em %)



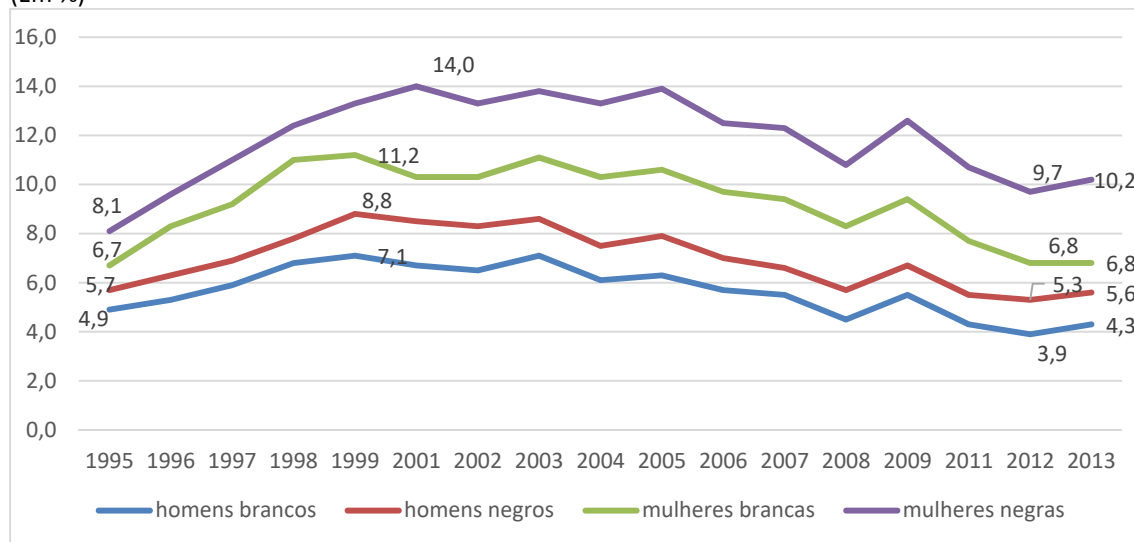
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

A taxa de desocupação é uma outra forma de abordar a questão. Trata-se de um dado bastante sazonal: nos últimos vinte anos, as maiores taxas de desocupação foram observadas nos anos de 1998 a 2005, voltando a aumentar em 2009. Houve um claro declínio da taxa entre 2005 e 2012, com um aumento apenas no ano de 2009. As taxas tornaram a crescer depois deste ano, o que pode indicar uma nova tendência. De toda forma, as taxas de desocupação são maiores para mulheres, especialmente mulheres negras, e este quadro não se modificou ao longo dos anos.

GRÁFICO 7

Brasil: taxa de desocupação da população de 10 anos ou mais de idade por sexo e raça/cor (1995-2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

As maiores taxas de desocupação de mulheres podem ser explicadas por uma série de questões, e uma delas é a necessidade de cuidar de filhos pequenos. De acordo com dados da PNAD de 2003, entre as mulheres que têm filhos pequenos (de 0 a 6 anos), 48,3% deles não frequentam escola ou creche. Ou seja, quase metade das mulheres com filhos pequenos não contam com o auxílio de creches ou escola para desafogar o tempo de atenção e cuidado de crianças. E como são elas as principais responsáveis por esse trabalho, como será evidenciado adiante, essa é uma questão que pesa no acesso ao mercado de trabalho para os diversos grupos de mulheres.

Vale discutir, ainda, novas formas de estabelecimento de cuidados que dificultam o emprego feminino, como o cuidado de idosos dependentes, para o qual existe pouca ou nenhuma alternativa de compartilhamento com o Estado. O cuidado de idosos é um aspecto importante da vida diária de muitos brasileiros, tendo em conta que 14 milhões de pessoas estão na faixa dos maiores de 65 anos, segundo o *Censo Demográfico 2010* do IBGE, e que 15,2% destas possuem restrições para realizar as suas atividades cotidianas, conforme dados da PNAD 2008.

Em suma, observa-se que houve alguma diminuição na desigualdade entre homens e mulheres no que tange à taxa de participação: as mulheres estão mais presentes no mercado de trabalho – crescimento que foi maior para o caso das mulheres

não pobres, brancas e adultas. Apesar de a diferença na taxa de participação de homens e mulheres ter diminuído, as desigualdades entre mulheres brancas e negras, pobres e não pobres se agravaram.

Vale, por fim, destacar a necessidade de compreender de forma mais acurada as interseccionalidades entre gênero, raça e classe. Determinadas análises sobre a evolução das mulheres no mercado de trabalho tendem a defender avanços sociais no que tange às desigualdades de gênero, mas tais avanços são maiores ou até restritos a determinadas mulheres e, não raro, maquiados por uma manutenção de estruturas desiguais de divisão de tarefas de cuidado e estreitamento das possibilidades de emprego e renda de mulheres pobres e negras, conforme veremos mais adiante.

Ademais, configurados dessa forma, tais avanços se deveram mais a investimentos privados, possíveis apenas para uma parcela das mulheres, do que a políticas de correção da desigualdade de gênero. Isso com exceção do caso de meninas, adolescentes e idosas, para as quais a queda na taxa de participação pode ter significado um resultado positivo dos investimentos do Estado em educação básica e aposentadoria mínima.

2.2 SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: DIMENSÕES DA PRECARIIDADE

As permanências no que tange às desigualdades de gênero em termos de trabalho e economia se relacionam com alguns fatores principais. Primeiro, apesar da alta escolarização das mulheres, ainda existem discriminações nos sistemas de educação e capacitação. As mulheres ainda são tratadas de forma diferenciada na educação básica e superior, e as atenções dedicadas a elas em determinadas matérias são menores, ou de menor qualidade. A construção de subjetividades das mulheres continua conectada a práticas desiguais de capacitação e educação perpetradas nas escolas e nos ambientes domésticos (Abramovay, Cunha e Calaf, 2009). Os talentos são formulados dentro de performances esperadas e ensinadas a partir do gênero, fazendo com que, não raro, meninas sejam tidas como esforçadas e boas alunas, mas não inteligentes ou possuidoras de qualidades como liderança e raciocínio lógico (Brito, 2006).

Uma das consequências desse e de outros processos discriminatórios envolvendo a formação é que homens e mulheres se distribuem de forma desigual nos cursos técnicos

e universitários, contribuindo para um processo que se convencionou chamar de segmentação horizontal do mercado de trabalho. Tal fato ocasiona uma concentração de mulheres em determinados empregos e funções tidos como “femininos”, que são, por sua vez, menos valorizados dentro de economias capitalistas, inclusive em termos de salário e de *status* social (Pablos, 2009).

Outra consequência é a segmentação vertical, que envolve tanto o desenvolvimento desigual de interesses e adequação ao que se entende como capacidade de liderança, como a percepção discriminatória presente no mercado de trabalho de que mulheres não desenvolvem atividades de gerenciamento e tomada de decisões com a mesma qualidade que homens. Uma das práticas de manutenção e/ou reprodução das desigualdades de gênero que limitam ou atrapalham a plena e igualitária participação das mulheres brasileiras é a sua concentração em postos inferiores de trabalho e as dificuldades e impedimentos apresentados para que elas assumam cargos de chefia e que envolvem poder decisório – o chamado “teto de vidro”.

Além da taxa de participação e dos obstáculos já mencionados, que possibilitam ou não a participação das mulheres no mercado de trabalho, é necessário discutir, de maneira mais detalhada, de que forma as mulheres estão inseridas nesse mercado. Especialmente tendo em conta que, mesmo mais capacitadas, as mulheres continuam exercendo prioritariamente determinadas funções que são frequentemente menos reconhecidas e mal remuneradas, evidenciando práticas de discriminação ocupacional e, ainda, determinada estrutura simbólica de constrangimento de subjetividades e de interesses.

As diferenças entre homens e mulheres e mulheres brancas e negras segundo a posição na ocupação revelam como as desigualdades de gênero e raça se perpetuam e reinventam no acesso e escolha a posições no mercado de trabalho. As mulheres, brancas e negras, se destacam dos homens na ocupação de serviços públicos e no trabalho doméstico; em compensação, os homens apresentam uma ocupação percentual maior que elas nos empregos com e sem carteira assinada.

As mulheres continuam mais vulneráveis ao mercado informal. Observa-se, desde 1995, que o emprego com carteira assinada cresceu para homens e mulheres, brancos(as) e negros(as). No caso das mulheres brancas, o crescimento foi maior. O que mais caiu, para o caso dos homens, foram os empregos sem carteira assinada e por

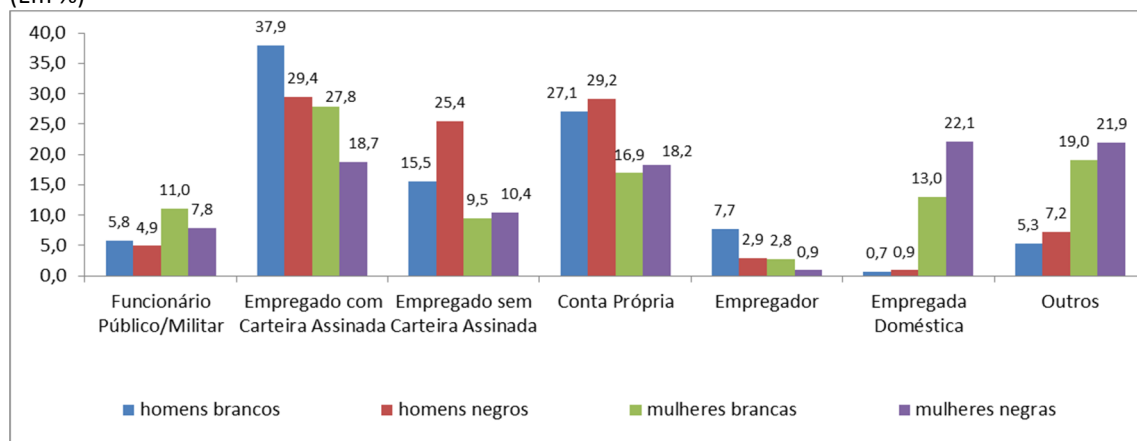
conta própria. Já para as mulheres, diminui a porcentagem de ocupação nos empregos por conta própria e no emprego doméstico, mas aumentou a porcentagem de emprego sem carteira assinada.

As mulheres negras, em comparação com os outros grupos, estão menos alocadas em empregos no serviço público que as mulheres brancas, mas estão mais concentradas nesses empregos que os homens, especialmente os homens negros. Este é o grupo que menos se concentra em empregos com carteira assinada e como empregadoras. Entre os grupos, são as que mais desempenham o trabalho doméstico.

GRÁFICO 8

Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade por raça/cor, sexo e posição na ocupação (1995)

(Em %)

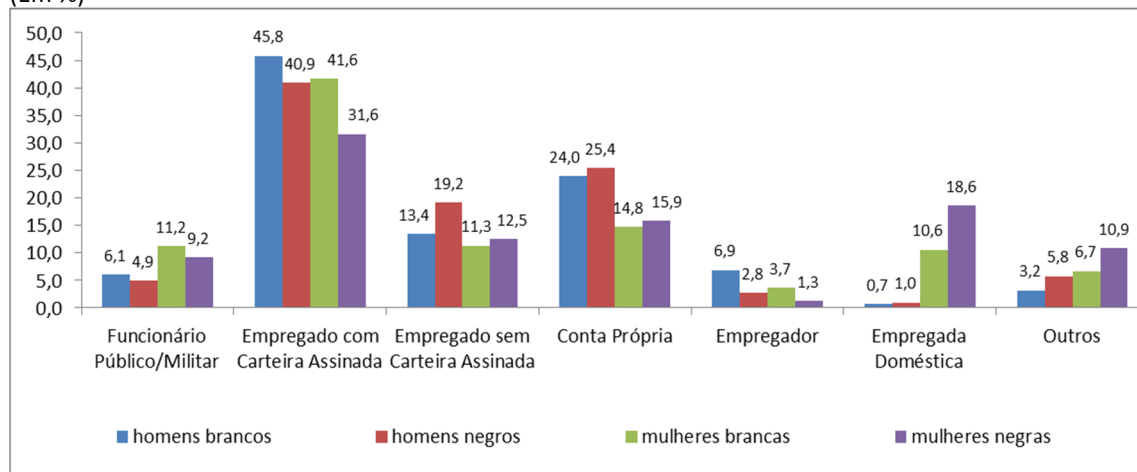


I Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 9

Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade por raça/cor, sexo e posição na ocupação (2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

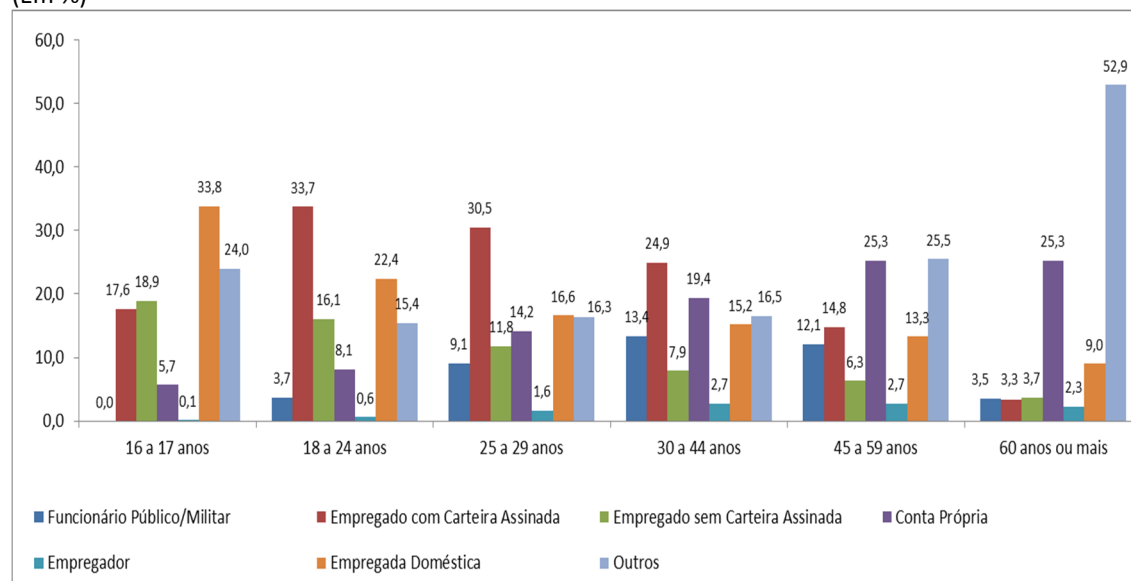
Tendo-se em conta o emprego feminino e os grupos de idade, algumas situações chamam atenção. O emprego sem carteira assinada é mais comum para mulheres jovens, fato que se agravou ao longo das últimas duas décadas, mas o emprego doméstico diminuiu muito para as jovens, o que pode indicar que as mulheres começam sua atuação profissional de forma mais precarizada. Todavia, essa situação está se modificando e, ainda, o emprego doméstico tem perdido importância como porta de entrada de mulheres no mercado de trabalho.

Os empregos por conta própria são os mais comuns para mulheres idosas. Podemos inferir esta conclusão a partir do gráfico 11, que mostra que mulheres mais velhas e de determinada geração possuem maiores dificuldade em permanecer no mercado de trabalho formal. Vale destacar que o mercado de trabalho “por conta própria” é muito diversificado e sua categoria genérica não dimensiona muito bem a condição de precariedade. Foi entre essas mulheres também que o emprego doméstico cresceu, indicando uma permanência das mulheres que tiveram uma biografia no emprego doméstico, ou, ainda, um envelhecimento das mulheres que procuram emprego nessa ocupação.

GRÁFICO 10

Distribuição da população feminina ocupada com 16 anos ou mais de idade por faixa etária e posição na ocupação (1995)

(Em %)



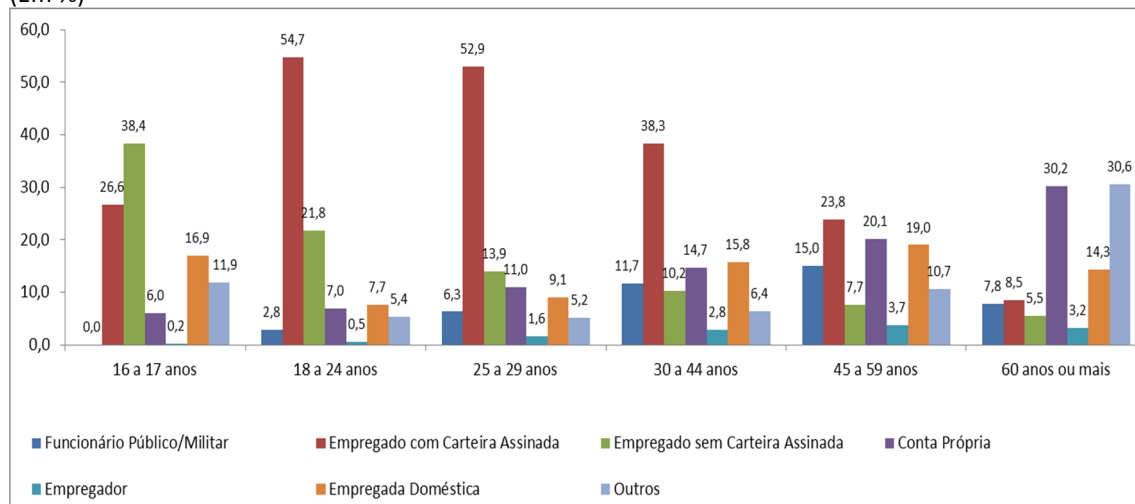
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Obs.: Outros – trabalhadores na produção para o próprio consumo, trabalhadores na construção para o próprio uso e trabalhadores não remunerados.

GRÁFICO 11

Distribuição da população feminina ocupada com 16 anos ou mais de idade por faixa etária e posição na ocupação (2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

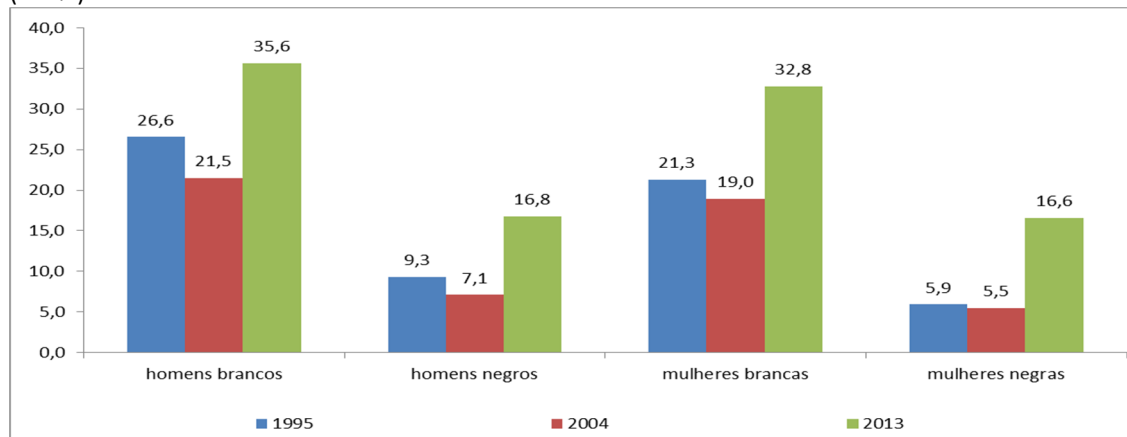
Obs.: Outros – trabalhadores na produção para o próprio consumo, trabalhadores na construção para o próprio uso e trabalhadores não remunerados.

A partir dos dados da PNAD de 2013 revela-se que as mulheres que trabalhavam por conta própria o faziam especialmente no domicílio em que moravam (38,3% das brancas e 42,2% das negras). Uma das formas de observar a precariedade deste trabalho é a contribuição previdenciária. No caso de homens e mulheres negras, ela é muito menor que para mulheres e homens brancos. De toda forma, a contribuição era e continua baixa em todos os casos, indicando a possível generalidade da precariedade associada às atividades por conta própria.

GRÁFICO 12

Pessoas que trabalham por conta própria e contribuem para a previdência segundo sexo e raça/cor

(Em %)



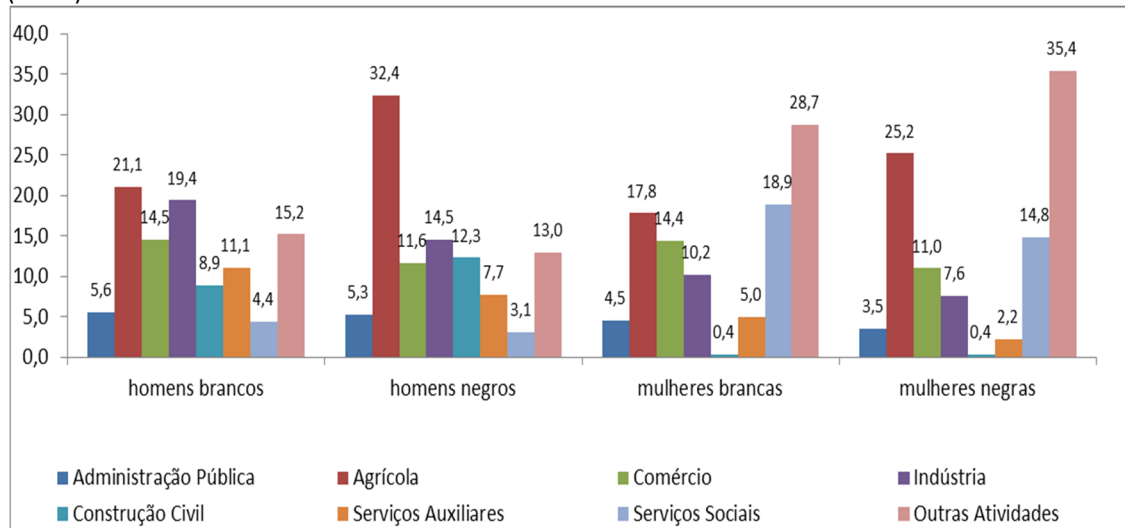
Fonte: PNAD/IBGE.

Em relação ao setor de atividade, nota-se que, de maneira geral, o setor que mais deixou de concentrar trabalhadores foi o agrícola. Em compensação, aqueles que mais cresceram foram os setores de serviços sociais e de comércio, e a situação se diferencia em termos de gênero e raça. Em 1995, os setores que mais concentravam trabalhadores homens e brancos eram o agrícola e a indústria, ao passo que, em 2013, eram o comércio e a indústria. Os setores que mais concentravam homens negros em 1995 eram também o setor agrícola e a indústria, e, em 2013, eram o setor agrícola e a construção civil. Já as mulheres brancas, em 1995, estavam mais alocadas em outras atividades e no setor de serviços sociais, enquanto que, em 2013, continuaram nos serviços sociais, mas em porcentagem bem maior, e estavam também bastante concentradas no comércio. As mulheres negras, por sua vez, estavam mais concentradas, em 1995, em outras atividades e no setor agrícola, e, em 2013, como as mulheres brancas, estavam nos serviços sociais e no comércio.

GRÁFICO 13

Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade por sexo, raça/cor e setor de atividade (1995)

(Em %)



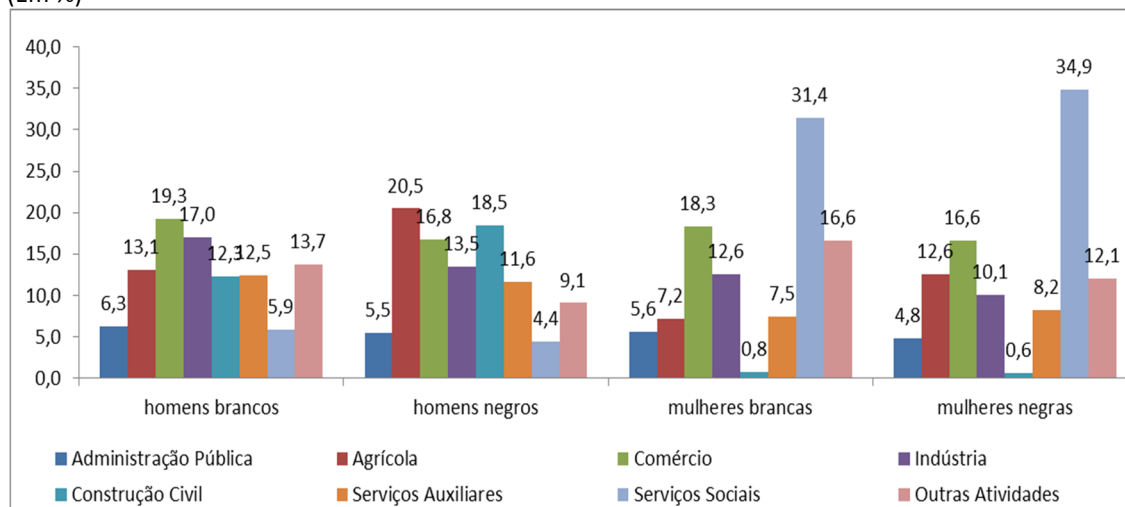
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Obs.: Outras atividades – prestação de serviços (1995 a 2001), outras atividades, outros serviços coletivos, sociais e pessoais e atividades mal definidas.

GRÁFICO 14

Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade por sexo, raça/cor e setor de atividade (2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Obs.: Outras atividades – prestação de serviços (1995 a 2001), outras atividades, outros serviços coletivos, sociais e pessoais e atividades mal definidas.

Vale ainda dar algum destaque para o setor agrícola. A Plataforma de Beijing chama atenção para a importância das atividades desenvolvidas por mulheres no campo e sua direta relação com a subsistência de comunidades não urbanas. O setor agrícola, por sua vez, foi um dos que mais se reconfigurou no Brasil ao longo dos anos. As muitas complexidades do trabalho no campo não são abarcadas pelos dados da PNAD sobre o setor agrícola, por isso aqui traremos uma análise de uma parcela desse fenômeno.

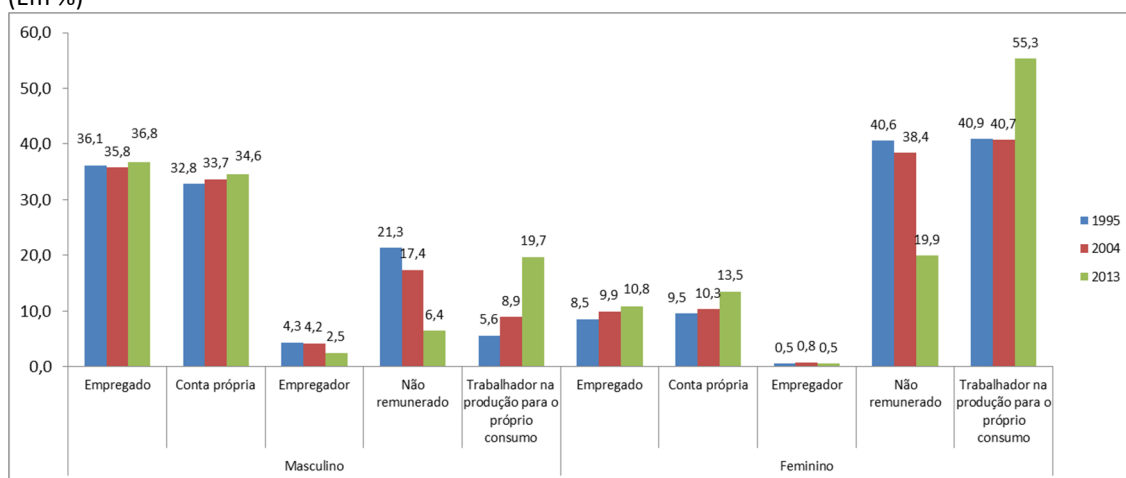
De acordo com dados da PNAD, em 2002, mais de 5 milhões de mulheres estavam ocupadas no setor agrícola, sendo que 96,6% delas se dedicavam à agricultura e pecuária. O número de mulheres no setor agrícola diminuiu, chegando a pouco mais de 4 milhões de mulheres em 2013. Desse montante, mais da metade era composto por mulheres negras, as quais continuavam, assim como em 2002, majoritariamente alocadas em atividades de agricultura e pecuária (95%).

Uma porcentagem grande de mulheres e de homens negros empregados no setor agrícola possuem vínculos temporários – 40,7% das mulheres negras, 34,2% dos homens negros, 30,4% das mulheres brancas e 24,6% dos homens brancos, segundo a PNAD de 2013. Isso indica a falta de continuidade e garantias associadas ao emprego nesse setor, especialmente para as mulheres negras, e, além disso, existem diferenças significativas na posição ocupada. Entre os homens ocupados nesse setor, a maior parte

trabalha como empregado ou por conta própria e quase 20% trabalha para o próprio consumo. Entre as mulheres, quase 20% trabalham de forma não remunerada e mais da metade trabalham para consumo próprio. Destaca-se que, em comparação ao passado, uma parcela menor de mulheres no setor agrícola trabalha de forma não remunerada, mas mais mulheres trabalham para consumo próprio.

GRÁFICO 15

População de 10 anos de idade ou mais, segundo posição na ocupação no trabalho principal em empreendimento do grupamento agrícola, sexo e raça/cor
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

O próprio conceito de trabalho no setor agrícola adotado pela PNAD precisa ser problematizado para que se consiga compreender melhor o envolvimento das mulheres que vivem no campo. Uma vasta gama de atividades desenvolvidas por elas não é enquadrada como ocupação do setor agrícola. Enquanto homens, majoritariamente, ocupam-se de atividades que permite-lhes acessar o espaço público e lidar diretamente com recursos financeiros, as mulheres ficam mais dedicadas a trabalhos na casa e na terra próxima da casa. De acordo com Pinheiro *et al.* (2016, p. 4), “a linha entre as duas atividades é tênue, muitas vezes estas mulheres são enquadradas como inativas, responsáveis ‘somente’ pelo trabalho doméstico não remunerado, tendo sua contribuição para a agricultura familiar também desconsiderada e invisibilizada”. Em suma, elas trabalham muito e em todas as etapas do processo de produção agrícola, em regra, mas há algo do campo da percepção, do reconhecimento e do acesso ao espaço público que contribui para que as mulheres sejam invisibilizadas no trabalho remunerado.

Como observado, existe uma clara generificação de alguns setores de atividades, como os serviços sociais e a construção civil, e esse fenômeno só se intensificou de 1995 até 2013. Os serviços sociais são mais ocupados por mulheres, brancas e negras, mas o comércio é mais ocupado por homens e mulheres brancas e a construção civil tem uma prevalência de homens negros. Os homens negros na construção civil ganham menos e em grande parte estão na situação de trabalhadores informais (Oliveira e Iriart, 2008).

Mulheres, especialmente negras, assim como os homens negros, estão mais alocados em empregos precários. Uma outra forma de observar a dimensão disso é a partir da contribuição previdenciária. Em Nota Técnica publicada pelo Ipea, evidenciou-se que, na última década, “as mulheres se aproximaram dos homens em termos de contribuição, sobretudo puxada pelas mulheres brancas (70%). Porém, 44,2% das mulheres negras são não contribuintes da previdência social, seguidas de perto pelos homens negros (43,7%)” (Pinheiro *et al.*, 2016, p. 10). Ou seja, as hierarquias ocupacionais entre grupos raciais e de gênero no mercado de trabalho são consequências das desigualdades sociais e econômicas brasileiras, assim como seu espaço de reprodução.

2.3 RENDA

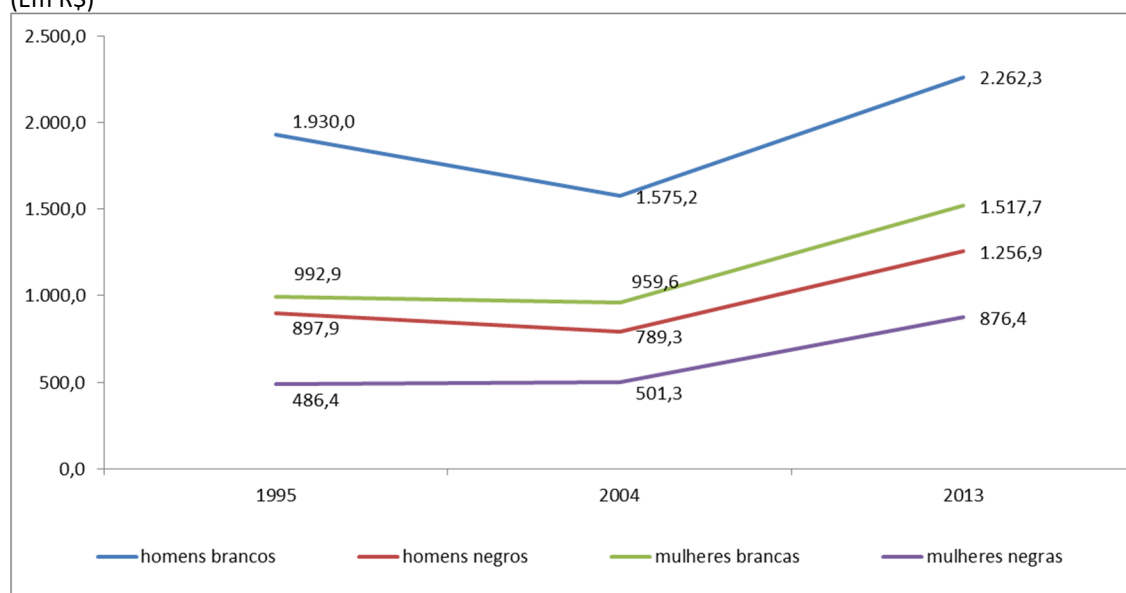
Em termos de rendimentos, o quadro apontado anteriormente se revela de forma ainda mais evidente. As desigualdades em termos de rendimento médio de homens e mulheres tiveram alguns avanços gerais. O rendimento médio dos homens em 1995 era R\$ 1.470,70 e aumentou para R\$ 1.715,00 em 2013. No caso das mulheres era R\$ 778,70 e passou para R\$ 1.195,90.

Em termos de dimensão da diferença salarial, em 1995, as mulheres ganhavam 52,9% da renda masculina. Em 2013, elas ganhavam o equivalente a 69,7% da renda média dos homens. As mulheres conseguiram reduzir a diferença de renda, mas ainda não puderam resolvê-la. Perspectivando essa questão entre os grupos raciais, nota-se que homens e mulheres negras continuam com renda menor e, ademais, que são as mulheres negras as mais prejudicadas. Fazendo essa razão entre as rendas, parece que houve uma aproximação entre os rendimentos de homens e mulheres, mas isso dentro dos grupos raciais, permanecendo a estratificação racial dos rendimentos.

- As mulheres brancas, que ganhavam o equivalente a 51,4% da renda dos homens brancos em 1995, passaram a ganhar 67% em 2013.
- Os homens negros ganhavam o equivalente a 46,5% da renda dos homens brancos em 1995 e a 90,4% da renda das mulheres brancas. Esses valores passaram para 55,5% e 82,8% em 2013.
- As mulheres negras ganhavam 25,2% da renda dos homens brancos, 48,9% da renda das mulheres brancas e 54,1% da renda dos homens negros. Em 2013, esses valores passaram para 38,7%; 57,7% e 69,7%, respectivamente.

GRÁFICO 16

Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo e raça/cor
(Em R\$)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Obs.: Rendimento do trabalho principal deflacionado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), período de referência set./2013.

Observando a posição na ocupação, nota-se que as maiores diferenças salariais estão nas categorias de funcionário público/militar e entre empregadores. Da forma como está organizado o acesso a determinadas carreiras, o funcionalismo público reproduz desigualdades sociais de acesso à renda. É fundamental questionar a afirmação de que os concursos públicos seriam embasados somente nos méritos individuais de busca, estudo e capacidade para compor as carreiras públicas, pois, para

cargos mais bem remunerados e de maior *status*, eles têm uma concorrência grande, o que exige dedicação quase exclusiva ao estudo de determinado tipo de conhecimento, codificado em provas específicas. Esse universo de investimento é muito mais acessível para pessoas brancas e de classe alta, que podem dispor de renda familiar para custear despesas cotidianas, além de não necessitarem de um investimento de tempo em tarefas de reprodução social, realizadas por mulheres de outra classe e renda.

As economias de tempo, a qualidade acumulada do ensino e o acesso a um estudo especializado para concursos dependem de classe, raça e gênero. Dificilmente poderíamos dizer que se trata de um espaço baseado apenas em méritos pessoais. Além disso, como veremos adiante, após a entrada no serviço público existe uma série de desigualdades perpetradas, especialmente no que tange ao gênero e à raça.

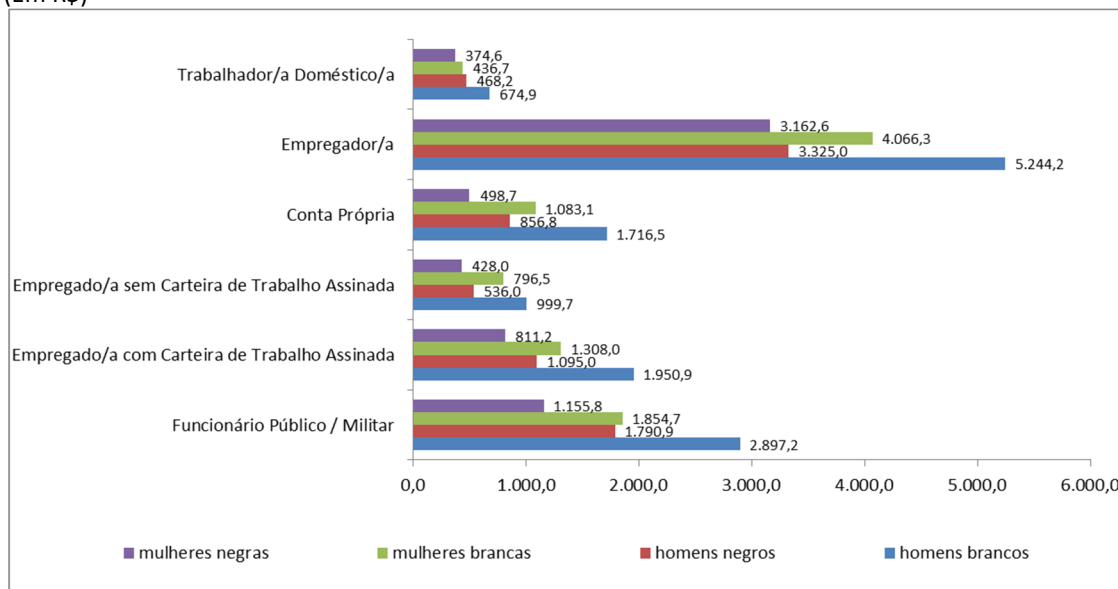
No caso dos(as) empregadores(as), as diferenças são ainda maiores. Além de os homens brancos serem os que mais se concentram nessa categoria, quando ela é acessada por outros grupos, o rendimento é menor. Mesmo quando mulheres acessam essa categoria, seu rendimento é muito inferior, indicando a diferença do tipo de negócio próprio e a garantia de rendimento esperada. Isso também ocorre para homens negros.

No caso dessas duas ocupações, as diferenças só aumentaram ao longo das últimas décadas. Não é uma coincidência que essas sejam as posições com maior média de rendimentos.

GRÁFICO 17

Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo, raça/cor e posição na ocupação (1995)

(Em R\$)



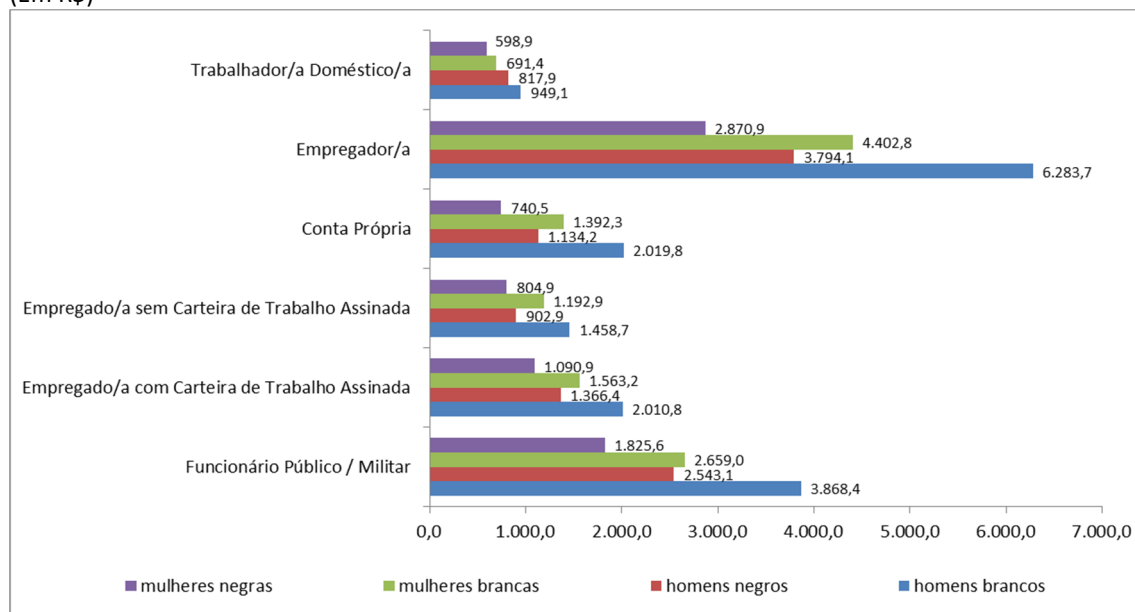
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Obs.: Rendimento do trabalho principal deflacionado com base no INPC, período de referência set./2013.

GRÁFICO 18

Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo, raça/cor e posição na ocupação (2013)

(Em R\$)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Obs.: Rendimento do trabalho principal deflacionado com base no INPC, período de referência set./2013.

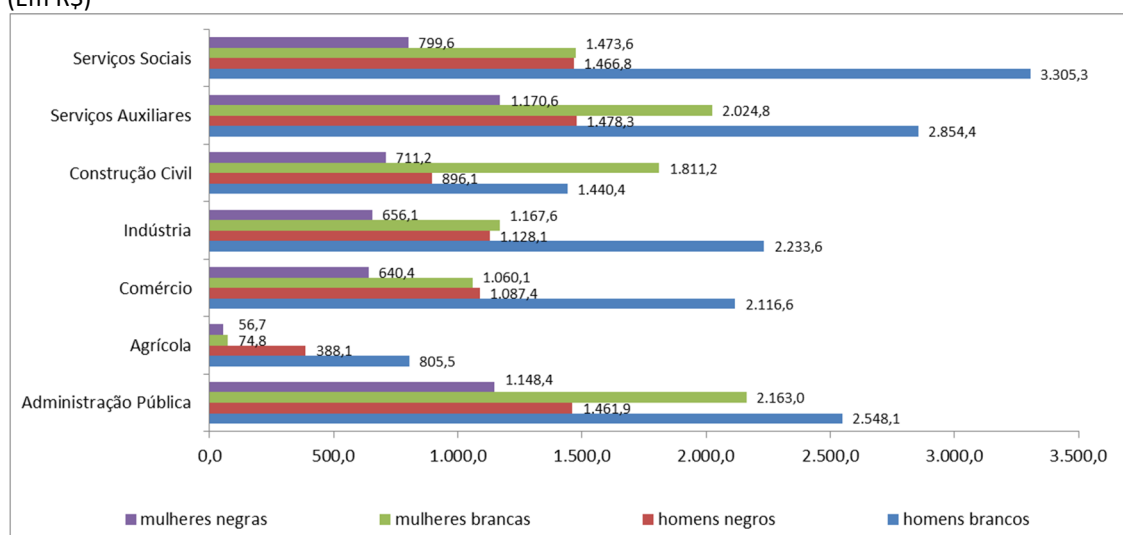
As diferenças salariais observadas de acordo com os setores de ocupação são grandes. A maior delas, ao observarmos homens e mulheres, está nos serviços sociais. Tal setor é composto por uma maioria de mulheres e, quando ocupado por homens, esses ganham em média mais do que elas.

As mulheres ganham mais que os homens quando alocadas na construção civil, diferença que aumentou desde 1995. As mulheres nesse setor provavelmente ocupam cargos mais especializados, mas vale destacar elas compõem um número muito pequeno, o que torna a análise comparativa mais difícil. Entre as mulheres brancas e negras, as maiores diferenças estão na administração pública e na construção civil, o que destaca uma diferença de acesso e posicionamento dentro dessas ocupações.

GRÁFICO 19

Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo, raça/cor e setor de atividade (1995)

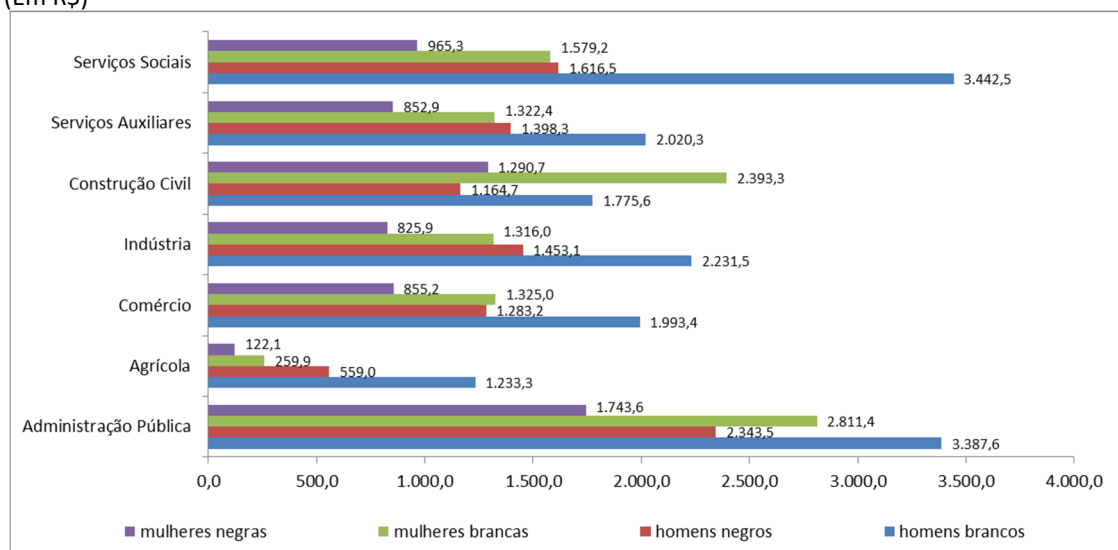
(Em R\$)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 20

Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo, raça/cor e setor de atividade (2013)
(Em R\$)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Estudo realizado pelo Ipea (Soares, 2000), por meio da decomposição dos diferenciais de renda entre o salário de homens brancos e outros grupos, como mulheres brancas, mulheres negras e homens negros, demonstrou a dimensão prática das diferenças entre os rendimentos, advindos de preconceito salarial, acesso à capacitação pouco igualitária, entre outras.

Os resultados indicam que enquanto o diferencial das mulheres brancas se explica exclusivamente por um diferencial salarial puro, os homens negros devem seus rendimentos menores principalmente a diferenças de qualificação, embora também sofram pesada discriminação salarial e de inserção. As mulheres negras sofrem os diferenciais de salário puro das mulheres brancas, mais o diferencial de salário puro dos negros, mais um diferencial devido à inserção, mais um enorme diferencial devido à qualificação (embora menor que o dos homens negros) (Soares, 2000, p. 4).

2.4 SINDICALIZAÇÃO

O direito à sindicalização e o papel ativo da participação sindical no enfrentamento das desigualdades de gênero no mercado de trabalho é uma questão reiterada pela Plataforma de Beijing. De acordo com os dados da PNAD que compõem o *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, a sindicalização dos(as) trabalhadores(as) diminuiu ligeiramente nas últimas duas décadas no Brasil. Em 1995, 17,3% dos trabalhadores eram sindicalizados, comparados a 16,1% em 2013. Ao observarmos esse dado em termos de gênero, a proporção de sindicalizados diminuiu entre os homens – passando de 19,6% para 16,7% –, mas aumentou para as mulheres – passando de 13,8% para 15,5%. Apesar de a diferença ter diminuído, existem, ainda, menos mulheres sindicalizadas que homens, levando esses espaços a serem menos abertos às demandas específicas e enfraquecendo seu potencial enquanto promotor da igualdade de gênero.

A maior taxa de sindicalização continua no setor público, especialmente para mulheres – 35,7% das mulheres brancas e 35,5% das mulheres negras nesse setor estão sindicalizadas, para 30,7% dos homens brancos e 28,6% dos homens negros. Ou seja, a maior taxa de sindicalização está em um emprego mais formalizado e que enfrenta menores desafios em termos de precarização do trabalho. Isso não é garantia de um enfrentamento das desigualdades de gênero no setor público; na verdade, como veremos adiante, neste espaço tais diferenças são ainda muito fortes.

A menor taxa de sindicalização continua nos empregos domésticos, também mais ocupados por mulheres. Mulheres que trabalham nesse setor acumulam ainda uma dupla jornada com o cuidado da casa, não raro deslocam-se longas distâncias até chegar ao trabalho e, ademais, trata-se de uma categoria pulverizada no tecido urbano, que negocia as condições de trabalho de forma individualizada com seus patrões. Essas questões dificultam seu envolvimento com o sindicato tanto por restrições de tempo, como de acesso a espaços coletivos de articulação. Apesar de as mulheres serem maioria nessas atividades, a taxa de sindicalização é maior para os homens: 3,9% dos homens brancos e 4% dos homens negros empregados com serviços domésticos estão sindicalizados, enquanto 2,1% das mulheres brancas e 3,1% das mulheres negras são sindicalizadas.

Entre os setores de atividade, destaca-se que houve um aumento na sindicalização no setor agrícola, especialmente para mulheres – em 2013, 31,4% das que trabalhavam no setor estavam sindicalizadas, para 11,5% em 1995. Contudo, houve uma queda considerável de mulheres sindicalizadas em serviços auxiliares e sociais, os quais foram os que mais cresceram nos últimos anos e foram ocupados, especialmente, por mulheres. Em 2013, 9,8% das mulheres nos serviços auxiliares e 15,6% delas nos serviços sociais estavam sindicalizadas (em 1995 eram 20,6% e 27,4%, respectivamente).

De maneira geral, avanços foram observados, os quais não modificaram, contudo, aspectos estruturais das desigualdades de gênero e raça presentes para o acesso e participação das mulheres no mercado de trabalho. Elas continuam alocadas preferencialmente em determinados setores e posições e recebem menos.

Ademais, a questão racial é fundamental para discutir tais hierarquias do mercado de trabalho, pois mulheres e homens negros compartilham de uma situação mais precária. As mulheres negras, especialmente as adultas, galgaram menos conquistas ao longo dos anos e continuam menos representadas em posições e setores com maior *status*, possuem maiores taxas de desocupação e são as mais concentradas no trabalho doméstico, além de possuírem menor contribuição previdenciária e menor renda.

As mulheres brancas, especialmente as adultas, conquistaram maior participação e ganho de renda. Contudo, se comparadas aos homens brancos, recebem menores salários e continuam sofrendo com a discriminação horizontal que as aloca em determinadas posições e não em outras. Sofrem, também, com a discriminação vertical, que será discutida em detalhes mais adiante.

Aqui, destacamos dados de autodeclarados brancos e da união dos que se declaram pardos e pretos na categoria negros, já que esses dois grupos formam o maior contingente populacional do país. Nessa análise, é evidente que existe uma complexa configuração hierárquica do mercado de trabalho brasileiro em termos de gênero, raça e classe. O mercado de trabalho é tanto um resultado de desigualdades trazidas da educação formal, como um espaço de reprodução de discriminações que perpetuam um acesso desigual aos setores e posições de ocupação, assim como aos direitos previdenciários e à renda.

3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PRINCIPAIS POSIÇÕES NA OCUPAÇÃO DE MULHERES

Resta discutir, ainda, alguns meandros das desigualdades de gênero, raça e classe no mercado de trabalho, especialmente os que tocam a discussão trazida pela Plataforma de Beijing. Para esse propósito, abordaremos duas das principais posições ocupadas por mulheres no mercado de trabalho, sejam elas: o funcionalismo público e o trabalho doméstico.

Essas duas posições agregam um perfil muito diferenciado de mulheres e dão espaço para discutir, de um lado, questões que vão além do acesso a boas posições e que dizem respeito a discriminações de ordem vertical; por outro, a situação de uma das categorias de emprego mais vulnerável à precariedade em termos de direitos e renda e que concentra uma grande parte das mulheres pobres e negras brasileiras.

3.1 O EMPREGO PÚBLICO E O “TETO DE VIDRO”

O emprego público é mais comum entre as mulheres do que entre os homens, e uma explicação possível para esse fato é a de que a via de entrada por concursos públicos é mais igualitária do que em outros casos. Assim, as discriminações de gênero relativas ao acesso poderiam ser mais facilmente superadas. No entanto, como já mencionado, essa via de entrada pode ser considerada mais igualitária apenas se forem tomados como referência homens e mulheres que podem acessar meios e investir tempo e recursos no estudo necessário para que se consiga concorrer em um concurso público.

De toda maneira, mesmo o acesso das mulheres ao serviço público, boa parte delas consideravelmente especializadas, não tem garantido a superação das desigualdades de gênero nesse setor. Em levantamento realizado pelo Ministério do Planejamento com os(as) servidores(as) brasileiros, foi traçado o perfil geral desses profissionais, incluindo aqueles que ocupam cargos de coordenação: os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Em 2012, 54% dos servidores públicos eram homens e 46% mulheres. Ou seja, apesar de o emprego público ser mais relevante para mulheres do que para homens, as mulheres ainda são minoria no serviço público (ENAP, 2013).

De acordo com a área de atuação, a divisão entre homens e mulheres se diversifica, apontando para determinadas concentrações de atividades no setor público. Os homens são maioria em áreas como Defesa (59%), Fazenda (58%), Agricultura (73%), Planejamento, Orçamento e Gestão (60%), Presidência (68%), Ciência, Tecnologia e Inovação (65%), Justiça (79%), Comunicação (67%), Meio Ambiente (68%), Relações Exteriores (62%) e Minas e Energia (66%).

Em contrapartida, as mulheres são maioria nas áreas de Saúde (56%), Previdência (55%) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (57%). Ou seja, mesmo no serviço público, as mulheres estão mais concentradas no que poderíamos chamar de serviços sociais. Isso também evidencia uma dimensão da segmentação horizontal enfrentada pelas mulheres, que ainda estão distantes de áreas com maior *status*, como Planejamento, Presidência, Relações Exteriores e Justiça. Algumas áreas apresentam um equilíbrio relativo de homens e mulheres, sendo elas: Educação, Turismo, Esporte e Cultura.

Em termos da ocupação de cargos de poder e decisão, os cargos de DAS, observamos uma evidente maioria masculina, principalmente nos cargos de coordenação e chefia mais altos (DAS 3 ao 6). Em 2002, 40% das ocupantes de DAS 3 – cargo mais técnico e que prevê a coordenações de equipes menores – eram mulheres; em 2012, a porcentagem aumentou para 46%.

O DAS 4, que se relaciona a cargos de coordenação geral, eram ocupados por mulheres em 2002 em 36% dos casos, tendo havido mudança pequena em 2012, quando elas ocuparam 37% dos cargos. Os DAS 5, que envolvem cargos de diretoria, possuem uma representatividade ainda menor de mulheres: 22% em 2002 e 28% em 2012. Para os cargos de maior *status* e poder decisório, os DAS 6, as mulheres são ainda menos representadas: 18% em 2002 e 22% em 2012.

Destaca-se que, quanto mais alto for o DAS, maior o caráter político de negociações envolvidas para se indicar e nomear alguém. É sintomático que, em um país com baixa ocupação de mulheres com cargos políticos, as direções das instituições do Estado que envolvem capital e articulação política também sejam pouco ocupadas por mulheres.

Mesmo que as mulheres estejam nos cargos públicos em porcentagem parecida com os homens, elas têm uma sub-representação em áreas como Fazenda,

Planejamento e Ciência e Tecnologia, estando em sua maioria afastadas dos processos decisórios que envolvem a economia do país. Ademais, elas são minoria nos cargos comissionados, e sua presença diminui na medida em que o *status* e o poder decisório do cargo aumentam. Apesar disso, observa-se um aumento na ocupação desses cargos durante a última década, indicando um avanço nesse sentido.

Esse quadro sustenta a hipótese de que existe um “teto de vidro” que impede as mulheres de alcançarem os cargos de mais alto nível hierárquico, tanto privados como públicos. Assim como afirmado anteriormente, existe uma limitação, em vários níveis, para que mulheres consigam ascender profissionalmente e ocupar cargos com poder decisório. No último caso, mesmo que as condições de entrada sejam mais igualitárias, a ascensão profissional é complicada para as mulheres.

Como já evidenciado anteriormente, os motivos observados na literatura tratam sobre preconceito na escolha de quem ocupará cargos de chefia e práticas discriminatórias ao se reconhecer uma chefia feminina, além de questões que informam a subjetividade feminina, que podem ter como consequência uma menor disposição pessoal a assumir altos cargos. Esse tipo de formulação discursiva, reiterada em práticas discriminatórias, informa preconceitos acerca da ocupação de cargos de chefia por mulheres, situando-as, em discurso, como incapazes e impedindo de fato que assumam tais cargos.

Ademais, a necessidade que muitas mulheres possuem de conciliar tarefas domésticas e a vida familiar com horários mais rígidos e viagens constantes é citada como um problema. A chefia é uma escolha que limita outras dimensões da vida para mulheres, como a de ter filhos e constituir família, o que não ocorre com os homens, já que estes podem contar com o tempo de mulheres dedicado às atividades de reprodução e sobrevivência da família (Vaz, 2013).

Uma pesquisa realizada pela ENAP (2006) revelou que é comum a percepção entre os servidores públicos de que as mulheres não assumem cargos de chefia porque acredita-se que existe maior facilidade dos homens para acessar quadros superiores (69% dos respondentes acreditam nisso). Acreditam, ainda, que existe uma herança de uma sociedade patriarcal (64%), além da limitação sofrida pelas mulheres em razão da maternidade e dos cuidados com a família (52%). Além disso, pensam que há uma menor disposição das mulheres em disputar cargos de direção (36%). Ou seja, o acesso

a um cargo público, à renda e a direitos previdenciários é uma conquista grande para uma parcela das mulheres, mas isso não foi suficiente para corrigir desigualdades de gênero internas ao serviço público – pelo contrário, reinstitui essas diferenças nas práticas do Estado, tanto em termos da falta de participação igualitária de mulheres em determinadas pastas, como nos diversos impedimentos que fazem com que elas não assumam cargos de chefia.

3.2 O EMPREGO DOMÉSTICO

O emprego doméstico é ainda muito comum entre as mulheres negras e de classes desfavorecidas no Brasil. O passado escravocrata do país continua reverberando tanto no tipo de relação estabelecida com mulheres que desempenham esse serviço, quanto em como se definem relações de exploração e subordinação esperadas e promovidas entre classes e grupos raciais. Houve um longo caminho percorrido para que o emprego doméstico fosse reconhecido enquanto trabalho e os direitos das mulheres dessa categoria fossem iguais aos de outros(as) trabalhadores(as).

A desigualdade de direitos e rendimentos estava, inclusive, prevista em Constituição e foi necessária a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para que direitos mínimos fossem garantidos à categoria (PEC nº 66/2012, regulamentada pela Lei Complementar nº 105/2015). Esta PEC foi um marco para a garantia de direitos das empregadas domésticas, estabelecendo limite de horas de trabalho, salário-mínimo, acesso à previdência, repouso semanal remunerado, férias de trinta dias, entre outros direitos comuns às outras categorias trabalhistas.

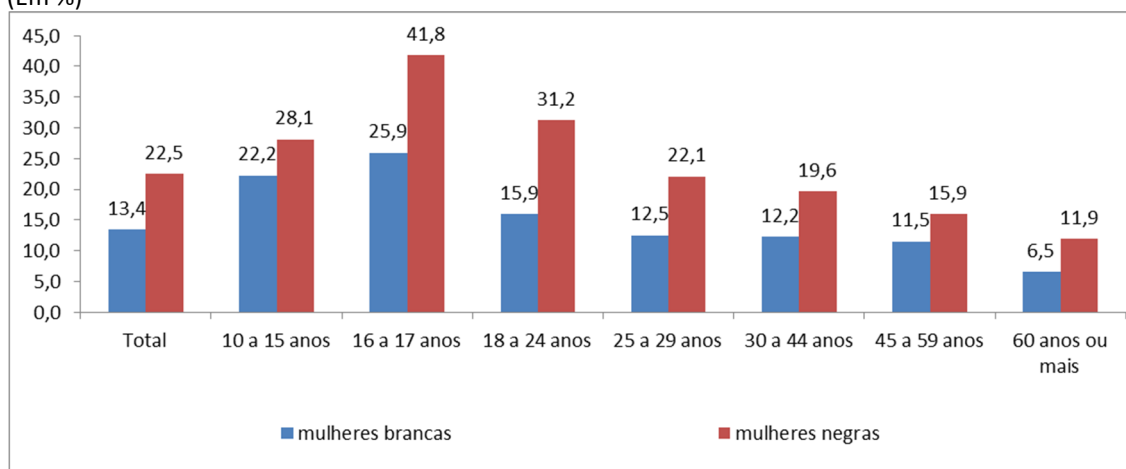
Apesar dessa conquista, as resistências da população e dos legisladores em promover esses direitos e os argumentos utilizados deixam evidentes preconceitos e discriminações sobre esse trabalho e sobre essas mulheres. Foram largamente debatidos e analisados argumentos como o aumento do custo para as famílias, o desemprego de uma população de baixa renda – que, por sua vez, poderia ser um problema para a ordem pública –, a percepção de que tais direitos eram privilégios e seriam mal utilizados pelas mulheres, o imaginário de que esse era um trabalho afetivo, que demandava outros vínculos etc. Enfim, trata-se de um discurso antigo e reproduzido de muitas formas, o qual incentiva a exploração desse trabalho, ao mesmo tempo em que infantiliza as trabalhadoras dessa categoria.

O número de mulheres com empregos domésticos tem diminuído nas últimas décadas, mas continua alto, especialmente para mulheres negras. Observa-se que, desde 1995, a concentração de mulheres entre 16 a 30 anos no emprego doméstico decaiu, mas se manteve estável entre mulheres de 30 a 44 anos e aumentou no caso de mulheres com mais de 45 anos. No caso das mulheres negras, a porcentagem de mulheres em empregos domésticos foi e é maior em todas as faixas etárias, mas tem diminuído. Para se ter uma ideia, em 1995, a taxa entre meninas de 16 a 17 anos chegava a 41,8% e passou para 23,2% em 2013.

Os dados por faixa etária podem indicar que as mulheres jovens têm encontrado mais oportunidades de entrada no mercado de trabalho que não o emprego doméstico, o que está de acordo com a melhoria na formação e capacitação das mulheres jovens. Aliado a esse processo, é possível afirmar que existe um envelhecimento das mulheres alocadas no emprego doméstico, contudo, sugerindo a permanência das que acessaram o mercado de trabalho por essa via. Tal tendência ainda não mudou o fato de que mais de 20% das jovens negras ainda entram no mercado pelo trabalho doméstico. Além disso, como discutido por Pinheiro, Gonzales e Fontoura (2012), essa tendência é mais comum nas regiões Sul e Sudeste e na zona urbana. Nas regiões Norte e Nordeste e, especialmente, na zona rural, o emprego doméstico de jovens continua muito relevante estatisticamente.

GRÁFICO 21

Mulheres ocupadas em trabalho doméstico segundo raça/cor e faixa etária (1995)
(Em %)

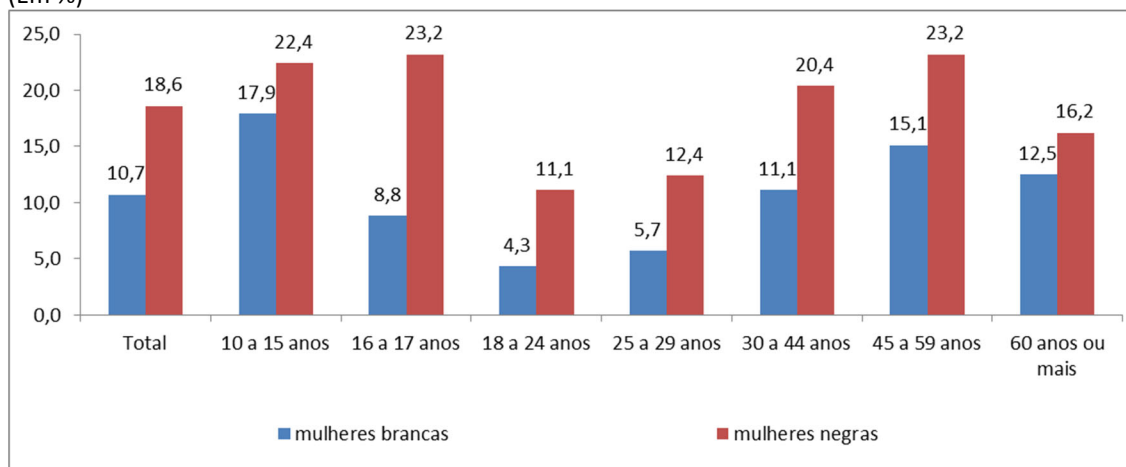


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 22

Mulheres ocupadas em trabalho doméstico segundo raça/cor e faixa etária (2013)

(Em %)

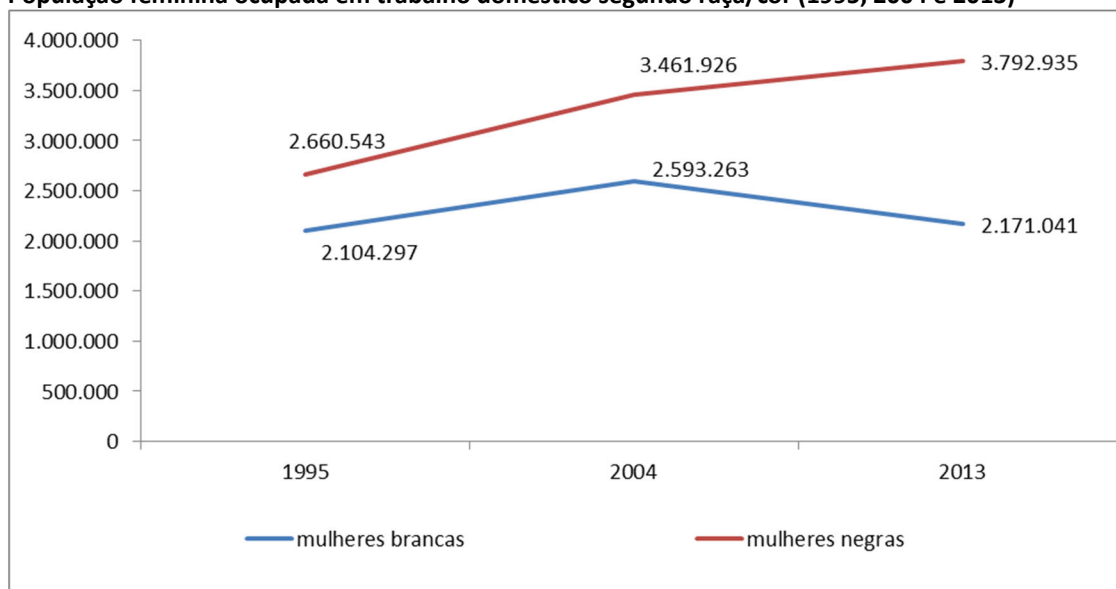


Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Se a porcentagem de ocupação das mulheres com o emprego doméstico diminuiu, o montante de mulheres brasileiras em emprego doméstico aumentou. Em 2013, eram 5,9 milhões, mais de um milhão de mulheres a mais que em 1995. O maior montante de empregadas domésticas é formado por mulheres negras.

GRÁFICO 23

População feminina ocupada em trabalho doméstico segundo raça/cor (1995, 2004 e 2013)



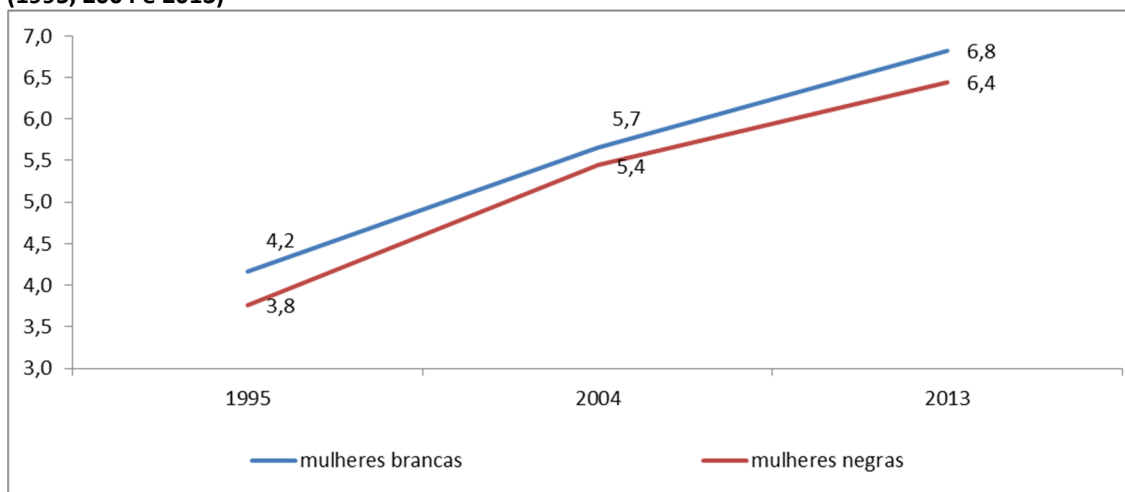
Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

O emprego doméstico se modificou ao longo dos anos, inclusive com mudança no perfil das trabalhadoras nessa ocupação. Por exemplo, a média de anos de estudo aumentou, contudo, uma das marcas desse trabalho continua sendo a baixa

escolaridade, dado que a média de anos de estudo em 2013 não cobria nem o ensino fundamental completo (6,8 para mulheres brancas e 6,4 para mulheres negras).

GRÁFICO 24

Média de anos de estudo das trabalhadoras domésticas com 16 anos ou mais de idade segundo raça/cor (1995, 2004 e 2013)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

O acesso à carteira assinada também aumentou ao longo dos anos. Com os dados mais recentes das PNADs, ainda não podemos observar os efeitos da nova legislação brasileira que regulamentou a situação das pessoas empregadas com trabalhos domésticos, no entanto, observamos modificações que antecederam esse processo. Em 1995, apenas 17,8% das mulheres que desempenhavam trabalho doméstico remunerado possuíam carteira assinada, número que passou para 31,8% em 2013. Apesar de o crescimento ter sido grande, ainda representa uma minoria.

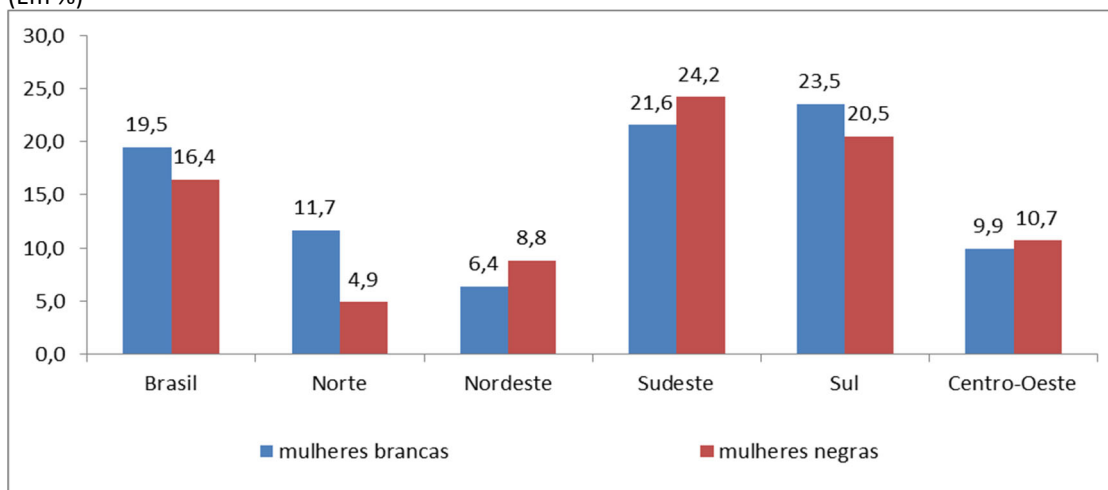
Vale sublinhar que as mulheres negras são ainda mais precarizadas quando ocupadas no trabalho doméstico. Em 1995, 16,4% das mulheres negras possuíam carteira assinada, enquanto 19,5% das mulheres brancas a tinham. Já em 2013, houve um aumento para os dois grupos, mas ele foi menor para as mulheres negras, o que aumentou a diferença entre mulheres brancas e negras ocupadas com tarefas domésticas que possuem carteira assinada (35,3% das mulheres brancas e 29,8% das mulheres negras a possuíam).

Algo parecido ocorreu com a contribuição previdenciária, que garante os benefícios previdenciários como aposentadoria, auxílio-doença e salário-maternidade: 21,5% das mulheres brancas e 17,2% das mulheres negras contribuíam em 1995, taxa

que passou para 45,3% das mulheres brancas e 36,6% das mulheres negras em 2015. Além disso, a posse de carteira assinada para mulheres empregadas em serviços domésticos varia muito de região para região do país. No Sudeste, a taxa chega a 40%, ela é de 35,6% no Centro-Oeste e Sul, mas decai para 18,4% no Norte e 16,6% no Nordeste.

GRÁFICO 25

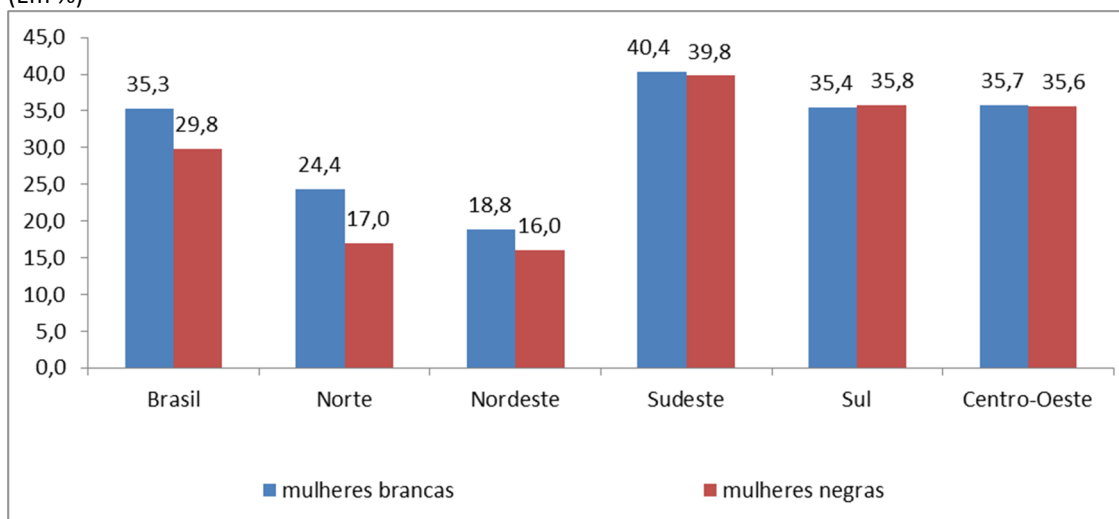
Trabalhadoras domésticas que possuem carteira de trabalho assinada segundo raça/cor (1995)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

GRÁFICO 26

Trabalhadoras domésticas que possuem carteira de trabalho assinada segundo raça/cor (2013)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Observou-se também um aumento de mulheres que trabalham em mais de uma residência, o que poderíamos justificar pelo fenômeno das diaristas.⁴ Em 1995, 18,3% das trabalhadoras domésticas trabalhavam em mais de uma residência, enquanto que, em 2013, eram 30,8% delas. Como já indicado por Pinheiro, Gonzales e Fontoura (2012), essa modalidade de trabalho doméstico possui um rendimento levemente superior às mensalistas, contudo, a garantia de direitos depende de negociações com mais de um empregador e essas mulheres estão mais vulneráveis a diversas formas de precarização.

Diminuiu, consideravelmente, a proporção de trabalhadoras que moravam no domicílio de seus empregadores, ou seja, as mulheres têm maiores chances de habitarem fora de seus locais de trabalho. Entre aquelas que moram nos domicílios, uma proporção maior possui carteira assinada, especialmente entre as trabalhadoras brancas (69,3% das brancas e 56,5% das negras).

A média de horas semanais dedicadas ao trabalho também diminuiu. Se, em 1995, mais da metade das trabalhadoras domésticas dedicavam mais de 40 horas semanais aos seus empregos, 29,4% delas o faziam em 2013. Vale destacar que a média de horas para trabalhadoras com carteira de trabalho é maior do que a média das que não a possuem.

O rendimento médio aumentou. Todavia, as trabalhadoras domésticas, em geral, ainda recebem um valor menor do que o do salário-mínimo: ainda são poucas as que se formalizaram e conseguem acessar esse piso. A média salarial passou de R\$ 384,30 para R\$ 626,00 em vinte anos, sendo que existe uma diferença entre mulheres brancas e negras, a qual se manteve no mesmo período – as trabalhadoras negras ganhavam o equivalente a 86,4% do salário das brancas em 2013, razão apenas levemente melhor que a de 1995, que era de 85%.

Ademais, existem consideráveis diferenças salariais entre as regiões, com a maior média salarial no Sudeste. Uma empregada doméstica branca no Nordeste ganhava, em 2013, o equivalente a 55,62% do salário de uma trabalhadora branca do

4. Aqui se adota a mesma concepção de diaristas adotada por Pinheiro, Gonzales e Fontoura (2012, p. 9): “denominamos diaristas aquelas que responderam trabalhar em mais de 1 domicílio e mensalistas aquelas que prestam serviços somente em 1 domicílio. Sabemos, contudo, que podem existir trabalhadoras domésticas que recebem por mês, mas prestam serviços em mais de um domicílio ou fazem diárias nos dias de folga, por exemplo, e, de forma análoga, diaristas que trabalham em somente 1 domicílio, poucas vezes na semana, entre outros muitos arranjos possíveis encontrados.”

Sudeste, razão da ordem de 57% na comparação entre mulheres negras. Ou seja, a melhoria das condições das trabalhadoras domésticas não superou desigualdades regionais.

TABELA 1

Brasil e regiões: rendimento médio mensal das trabalhadoras domésticas segundo raça/cor (1995, 2004 e 2013)

(Em R\$)

Cor/Raça	Região	1995	2004	2013
Branca	Brasil	419,5	414,6	685,0
	Norte	322,6	335,2	521,0
	Nordeste	247,9	246,7	419,2
	Sudeste	470,0	463,5	753,6
	Sul	405,4	412,0	726,8
	Centro-Oeste	355,7	390,2	653,1
Negra	Brasil	356,4	350,7	592,2
	Norte	291,1	315,4	490,0
	Nordeste	243,6	244,7	407,3
	Sudeste	448,7	420,2	714,2
	Sul	385,3	381,9	668,5
	Centro-Oeste	334,5	368,4	669,3

Fonte: Retrato das desigualdades de gênero e raça. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/>>.

Obs.: Rendimento do trabalho principal deflacionado com base no INPC, período de referência set./2013.

TABELA 2

Rendimento médio mensal das trabalhadoras domésticas segundo posse de carteira assinada (1995, 2004 e 2013)

(Em R\$)

Cor/Raça	Carteira Assinada	1995	2004	2013
Branca	Total	419,5	414,6	685,0
	Sim	527,2	551,1	859,0
	Não	393,5	360,4	590,2
Negra	Total	356,5	350,7	592,2
	Sim	490,9	542,8	854,8
	Não	329,9	296,9	480,7

Fonte: Retrato das desigualdades de gênero e raça. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/>>.

Obs.: Rendimento do trabalho principal deflacionado com base no INPC, período de referência set./2013.

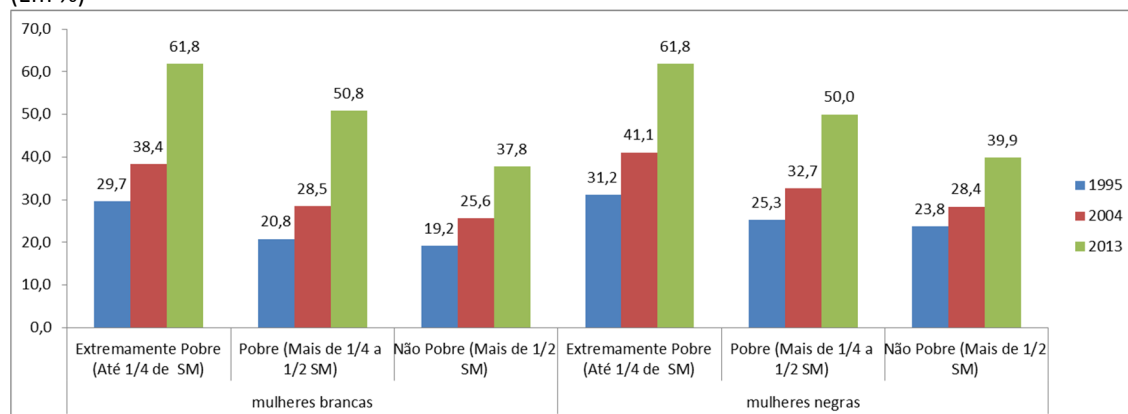
Em relação às trabalhadoras domésticas serem ou não chefes de família, nota-se que as ocupadas nessa função assumiram, ao longo dos anos, cada vez mais a chefia das famílias, especialmente no caso das famílias pobres e extremamente pobres. Nesse

último caso, em 2013, 61,8% das empregadas domésticas eram chefes de família, ou seja, os rendimentos advindos do emprego doméstico passaram a ocupar, cada vez mais, a principal ou a única fonte de rendimento das famílias de mulheres que desempenham essa função, especialmente no caso de famílias extremamente pobres.

GRÁFICO 27

Trabalhadoras domésticas que são chefes de família por raça/cor e situação de pobreza (1995, 2004 e 2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

A discussão sobre o emprego doméstico é complexa. Apontar para uma maior capacitação, aumento de rendimento e formalização e, mais que isso, aumento da renda das mulheres ocupadas com esse trabalho é sublinhar para uma série de avanços galgados pelas trabalhadoras e garantidos pelo Estado. Contudo, essa melhoria nas condições de trabalho não modificou a sua precariedade e baixa remuneração. Alguns estudos que analisam trabalho precário incluem nesta categoria o emprego doméstico, exatamente por possuir características que se perpetuam, como a baixa escolaridade, baixo salário, muitas horas de dedicação e pouca garantia de fiscalização dos direitos das mulheres no espaço de trabalho (Hirata e Machado, 2007).

Em termos de quem contrata esse serviço, dados revelam como as classes altas e médias são “as mais cuidadas” no Brasil. Sorj e Fontes (2012) divulgam, com base nos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009, que as classes altas contam com auxílio externo para a manutenção de atividades de cuidado com a casa e com as pessoas em uma porcentagem alta dos casos: 51,7% dos lares de renda mais alta gastam com a contratação de terceiros, número que aumenta para 73% no caso de famílias com filhos menores de 6 anos. Em comparação, nos lares de menor renda essa

opção é quase inexistente: a porcentagem reduz-se para 2,2% e tem um aumento para 2,4% no caso de famílias com filhos menores de 6 anos. Pinheiro, Gonzales e Fontoura (2012) também promovem essa análise, chamando atenção para que apenas as classes altas conseguem dispende de seus rendimentos o salário de outras trabalhadoras e podem contar com o emprego doméstico como alternativa para suprir atividades de reprodução social.

É salutar delimitar que, no contexto brasileiro, diretamente conectada com a ascensão profissional de determinadas mulheres – brancas e de classes altas – está a alocação de outras mulheres na oferta de trabalhos domésticos, especialmente mal remunerados, e são as mulheres negras e de classes baixas que fornecem a principal mão de obra para esses serviços (Sorj, 2010). Existe uma diferença grande acerca do tipo de desigualdade de gênero no mercado de trabalho que é enfrentada por mulheres brancas e negras e por mulheres de diferentes classes sociais.

Em suma, a manutenção de uma massa de mulheres, especialmente pobres e negras, ocupadas de tarefas de cuidado com a casa e com as pessoas de famílias de classes altas e brancas mantém e reproduz desigualdades de classe, raça e gênero nas estruturações das experiências subjetivas que promovem privilégios e subordinações. Essas relações sustentam uma servidão antiga, com resquícios escravocratas, reproduzindo imaginários e práticas misóginas e racistas, estruturando oportunidades muito distintas aos tempos de cuidado, dedicação ao estudo e acesso a posições no mercado de trabalho e à renda (Kofes, 2001; Pereira e Engel, 2015). E isso, por sua vez, tem consequências na configuração do mercado de trabalho brasileiro e na relativização das conquistas de gênero galgadas nos últimos vinte anos.

4. ECONOMIA DE CUIDADOS

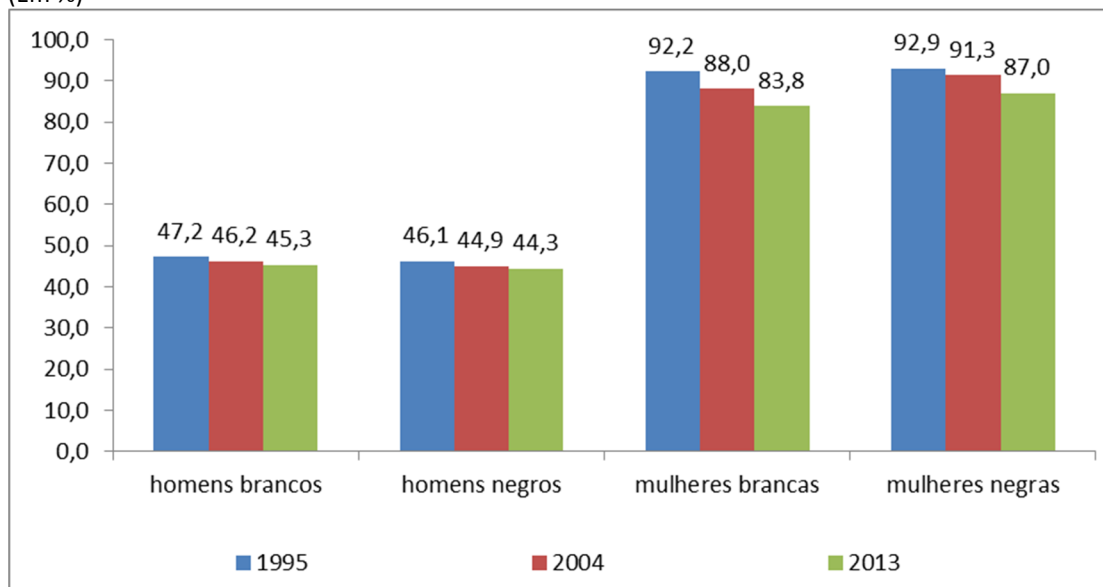
A questão da economia de cuidados está diretamente conectada com o trabalho doméstico no Brasil. As dificuldades que mulheres encontram no âmbito do trabalho remunerado continuam relacionadas ao fato de que são elas as responsáveis únicas ou principais pelo cuidado e reprodução social dos membros da família. Essa situação se perpetua, em boa parte, pela continuidade da divisão pouco igualitária das tarefas de reprodução social, que envolvem o cuidado com a casa e com as pessoas.

A proporção de mulheres que informaram se ocupar de forma não remunerada dos afazeres domésticos em 1995 era 92,5%. Em 2013, a porcentagem de mulheres ocupadas com tarefas domésticas diminuiu sete pontos percentuais, passando para 85,5%. Contudo, a diminuição foi maior no caso das mulheres brancas. Assim, a diferença entre mulheres brancas e negras ocupadas com tarefas domésticas aumentou. No caso dos homens, a porcentagem dos que informaram realizar tarefas domésticas também diminuiu, passando de 46,7% em 1995 para 44,7% em 2013. Ou seja, não houve uma diminuição real das desigualdades entre homens e mulheres no que tange à responsabilização pelas tarefas domésticas.

GRÁFICO 28

População de 10 anos ou mais de idade que cuida de afazeres domésticos por sexo e raça/cor (1995, 2004 e 2013)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Além de mais mulheres se ocuparem com tarefas domésticas, os homens que se ocupam com essas tarefas dedicam-lhes uma média de horas muito menor. Esse dado é coletado pela PNAD desde 2001, por isso, podemos observar a evolução a partir desse ano, no qual as mulheres dedicavam, em média, 29 horas semanais a atividades domésticas, enquanto os homens dedicavam 11. Em 2013, as mulheres passaram a dedicar 23,8 horas semanais e os homens 10,4, ou seja, a diferença entre as horas semanais empregadas por homens e mulheres nessas tarefas diminuiu, passando de 18 para 13,4. Isso foi consequência, principalmente, da diminuição de horas que as

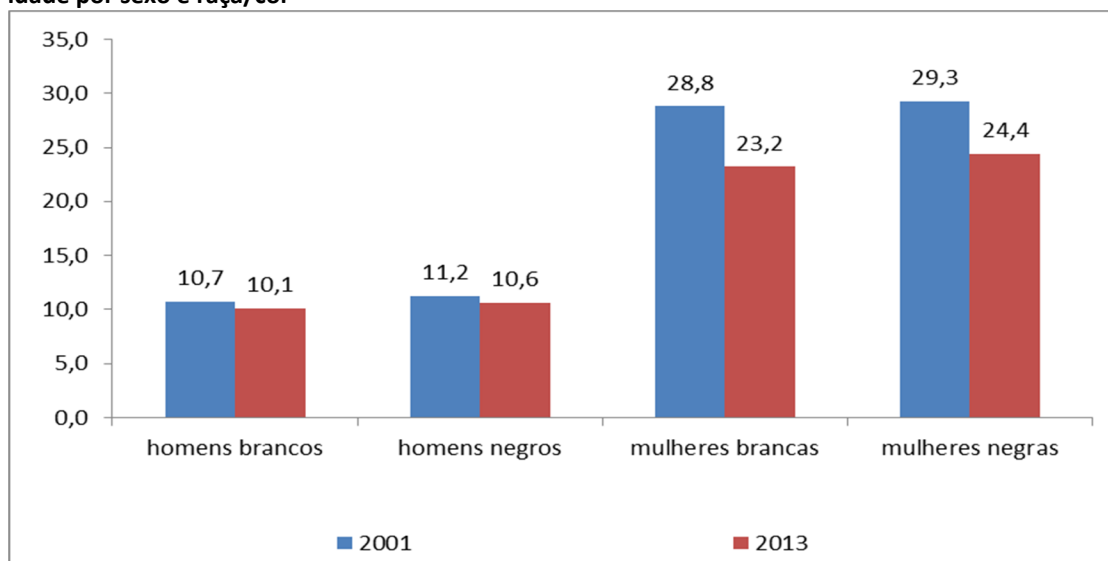
mulheres gastam com afazeres domésticos e não de um aumento de horas gastas pelos homens com tais atividades. Dessa forma, se houve diminuição da jornada feminina, ela não parece ter sido causada pelo compartilhamento das atividades e, além disso, a diminuição de horas dedicadas foi maior para mulheres brancas – diminuiu 5,6 horas em doze anos – enquanto que, para as mulheres negras, a diminuição foi de 4,9 horas.

O tempo total dedicado às tarefas domésticas caiu, contudo, não houve um avanço em termos de compartilhamento de tarefas entre homens e mulheres, assim como não tivemos um grande avanço em termos de políticas de compartilhamento dessas tarefas com o Estado. Podemos inferir que outros fatores foram responsáveis pela diminuição do tempo, como, por exemplo, a saída das mulheres para o mercado de trabalho e a contratação de empregadas domésticas e diaristas para o exercício de tais atividades, estratégia mais comum entre a população branca e de classes altas – isso pode explicar, em parte, o fato de que a diminuição de horas dedicadas aos afazeres domésticos ter sido maior entre mulheres brancas.

Outra explicação para essa diferença pode ser a abrangência do acesso a determinadas tecnologias que diminuíram o tempo dedicado a determinadas tarefas. Um indicador interessante para discutir essa hipótese é que, em 2011, por exemplo, 63,8% das famílias chefiadas por pessoas brancas possuíam máquina de lavar roupa, ao passo que apenas 38% das famílias chefiadas por pessoas negras a possuíam.

GRÁFICO 29

Média de horas semanais dedicadas a afazeres domésticos pela população de 10 anos ou mais de idade por sexo e raça/cor



Além das evidências de que não houve uma evolução real do compartilhamento de tarefas domésticas, destaca-se que o Brasil não possui uma política de cuidado estabelecida, ao menos não enquanto um paradigma de atenção. Existem investimentos em creches, escolas integrais, entre outras iniciativas pontuais (Fontoura *et al.*, 2010), mas a reprodução social como um todo não é compreendida como uma parte da vida cotidiana dos indivíduos e que necessita de apoio e intervenção estatal. Outros cuidados que influenciam a vida produtiva e econômica de muitos brasileiros merecem ainda menos atenção, como o cuidado de idosos e idosos dependentes (Camarano, 2012). Da mesma forma que em outros países em desenvolvimento, a taxa de fecundidade tem caído no Brasil, e a longevidade, aumentado. Apesar de o cuidado e as demandas da população idosa terem ganhado alguma relevância na última década, políticas orientadas para esse fenômeno são muito modestas e não possuem caráter abrangente (Batista *et al.*, 2008).

Apesar da existência de dados e análises sobre os desiguais usos do tempo com tarefas domésticas entre homens e mulheres, entre mulheres de classes altas e baixas e entre mulheres brancas e negras (Fontoura *et al.*, 2010; Hirata e Kergoat, 2007; Pereira e Engel, 2015), essa questão ainda não entrou na agenda política de forma decisiva, tendo em vista a formulação de uma perspectiva política que compreenda o cuidado ou a reprodução social como um paradigma de bem-estar e busca pela erradicação das desigualdades e plenitude democrática, como aconteceu com o Uruguai no final da última década (Aguirre e Ferrari, 2014).

Isso pode se dever, em parte, ao fato de que o trabalho de reprodução social não é tido como importante ou mesmo como provedor de atividades que compõem o aspecto produtivo da sociedade. As atividades de reprodução social mantêm os indivíduos saudáveis e preparados para o mercado de trabalho, mas não são reconhecidas como parte necessária do desenvolvimento econômico e como mantenedoras do mercado de trabalho. Em suma, a economia nacional e a de cuidados estão conectadas, mas o não reconhecimento e compartilhamento das atividades dessa última oneram historicamente as mulheres e sustentam um mercado de trabalho desigual.

Uma iniciativa muito importante desenvolvida para observar as atividades de reprodução social realizadas no âmbito doméstico pelas mulheres como

economicamente relevantes no contexto brasileiro é a de Melo, Considera e Di Sabbato (2007). Esses autores se esforçaram para formular um cálculo que valorasse as atividades de reprodução social e as inserisse monetariamente no valor do produto interno bruto (PIB) nacional, e os resultados são imensamente produtivos para a discussão. Atribuindo-se valor monetário para as atividades de cuidado e reprodução social desenvolvidas dentro da esfera doméstica, chega-se à conclusão de que tais trabalhos produziram, em 2005, um montante de R\$ 235,4 milhões (em valores da época), ou seja, em média 11% do PIB nacional.

Observa-se uma tendência internacional na qual o crescimento e a diversificação do acesso de determinadas mulheres ao mercado de trabalho vêm acompanhados de uma maior ocupação de outras com o mercado de cuidados. A perspectiva defendida, e que foi denunciada pelo documento da Plataforma de Beijing, é que uma consequência da falta de modificações na estrutura de divisão de tarefas de reprodução social entre homens e mulheres – aliada ao aumento da carga de trabalho formal delas – é o acirramento das hierarquias funcionais entre as mulheres.

Conforme observado por Hirata e Kergoat (2007), a possibilidade de que certo grupo de mulheres exerça funções públicas e continue mantendo lares familiares nos quais as funções de reprodução sejam atendidas está diretamente conectada à delegação destas últimas a outras mulheres. Ao mesmo tempo em que cresce o número de mulheres com formação acadêmica e bons empregos na esfera pública, aumenta a quantidade de mulheres em empregos precarizados e diretamente relacionados com a manutenção da esfera privada.

Esse quadro é bem evidente no Brasil e foi destacado nas análises anteriores. A conquista de espaço no mercado de trabalho depende de uma reconfiguração da economia de cuidados. Ou melhor: o divórcio entre atividades reprodutivas e produtivas para se pensar no desenvolvimento econômico reificam desigualdades de gênero, raça e classe. Quando o compartilhamento e investimento público de atividades reprodutivas não ocorre, estratégias privadas acessadas apenas por algumas mulheres podem modificar o mercado de trabalho, mas outras hierarquias de classe e raça, especialmente entre mulheres, são acirradas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos vinte anos, a situação do mercado de trabalho brasileiro mudou: houve uma queda de empregos sem carteira assinada, ao passo que a renda também cresceu. Ao longo deste trabalho ainda ficou evidente que o perfil de empregos das mulheres sofreu modificações e que, de maneira geral, encontramos avanços na participação, renda e formalização das mulheres. Contudo, apesar dos avanços, algumas desigualdades se mantiveram, inclusive com novas configurações e arranjos sociais.

Em primeiro lugar, sendo reconhecidamente uma das principais demandas da Plataforma de Beijing, a divisão de tarefas de reprodução social e cuidado ainda representa um entrave enorme para que as mulheres de fato acessem o mundo econômico de forma igualitária. Os avanços tímidos nesse quesito continuam impedindo o pleno desenvolvimento profissional de mulheres e seu acesso a cargos de poder e chefia. Ademais, as estratégias privadas de reorganização do cuidado e reprodução social ajudam a manter altas taxas de emprego doméstico, especialmente de mulheres pobres e negras, as quais não possuem tempo para se dedicar a essas tarefas em suas casas e famílias. Os tempos de cuidado são muito diferenciados no Brasil e as mulheres e meninas são as principais oneradas com tal estrutura.

De maneira geral, no Brasil, o mercado de trabalho e a renda são muito desiguais entre os grupos raciais. Com o acesso aos dados, observamos que homens e mulheres negras possuem remuneração média menor e estão mais concentrados em empregos precários, o que se deve a motivos diversos, como: menor possibilidade de buscar especialização, menor escolarização, maiores dificuldades em acessar cargos de maior *status* e chefia, menos tempo para a dedicação a estudos e discriminações diversas enfrentadas durante a formação e a inserção no mercado de trabalho.

A renda das mulheres negras continua sendo a menor. É possível observar, ainda, que são elas as que mais dedicam tempo às atividades domésticas, as mais empregadas nos empregos domésticos e aquelas que apresentam as maiores taxas de desemprego, especialmente quando possuem filhos pequenos. O enfrentamento ao racismo – enquanto estrutura histórica de configuração de hierarquias e desigualdades –, e, especialmente, ao racismo vinculado ao gênero, é um desafio latente para a busca de condições igualitárias no mercado econômico e exige maior investimento em políticas

que tenham em conta tanto a historicidade da manutenção das desigualdades de gênero, como de raça.

Um outro aspecto mencionado pela plataforma é a importância da participação de mulheres nas esferas de decisão e definição de rumos da economia. Tivemos alguns avanços nesse sentido, mas as mulheres ainda são minoria nos espaços decisórios da economia; aliás, continuam alheias aos espaços decisórios dentro da esfera pública e privada. O “teto de vidro” é uma realidade ainda não enfrentada de forma abrangente.

Em suma, observamos avanços quantitativos de acesso e reorganização do mercado de trabalho nos últimos vinte anos. Contudo, nos deparamos com a manutenção de determinadas organizações sociais hierárquicas que estruturam a vida de mulheres e homens, negros(as) e brancos(as), configuram os tempos de dedicação e busca por espaço em um mercado competitivo e influenciam o acesso a cargos de maior *status* e poder decisório. Da forma como se configura a economia brasileira, as mulheres são oneradas com a reprodução social e as estratégias de superação desse ônus são privadas e, em grande medida, baseiam-se na existência de um mercado de trabalho doméstico mal remunerado. Essa dinâmica produz, mantém e reinventa hierarquias de raça e gênero no mercado de trabalho. Em larga medida, o acesso e a permanência no mercado continua um desafio muito grande para as mulheres, especialmente para as negras.

Além de todas essas questões que dizem respeito aos movimentos e hierarquias internas ao mercado e a forma de concebê-lo ser apartada do cuidado e reprodução social, o tipo de análise aqui proposta não abrange uma discussão ampla sobre relações societárias formuladas e que formulam modos de vida nos quais corpos e sujeitos se relacionam e são tratados a partir de estabelecimentos de valor dentro de trocas econômicas. Esta é uma questão fundamental para refletir e reformular modos de vida e fica uma indicação para que seja acolhida nos debates sobre trabalho e economia.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M.; CUNHA, A. L.; CALAF, P. P. **Revelando tramas, descobrindo segredos: violência e convivência nas escolas**. Brasília: RITLA, SEEDF, 2009.

AGUIRRE, R.; FERRARI, F. **La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay**: en busca de consensos para una protección social más igualitaria. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2014.

BATISTA, A. S. *et al.* **Envelhecimento e dependência: desafios para a organização da proteção social**. Brasília: MPS, SPPS, 2008. (Coleção Previdência Social; v. 28).

BRASIL. Presidência da República. **Tempos e memórias**: movimento feminista no Brasil. Brasília: SPM, 2010.

BRITO, R. dos S. Intrincada trama de masculinidades e feminilidades: fracasso escolar de meninos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, jan./abr. 2006.

CAMARANO, A. A. Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido? In: HIRATA, H.; GUIMARÃES, N. A. (Org.). **Cuidado e cuidadoras**: as várias faces do trabalho de *care*. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVENAGHI, S. (Org.). **Gênero e raça no ciclo orçamentário e controle social das políticas públicas**: Indicadores de gênero e de raça no PPA 2008-2011. Brasília: CFEMEA, 2011.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal**. Brasília: ENAP, 2006. 68p. (Cadernos ENAP, n. 31). Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2210>. Acesso em: 7 abr. 2009.

_____. **Servidores públicos federais**: perfil 2013. Brasília: ENAP, 2013.

FONTOURA, N. *et al.* Pesquisas de uso do tempo no Brasil: contribuições para a formulação de políticas de conciliação entre trabalho, família e vida pessoal. **Revista Econômica**, v 12, p. 11-46, 2010.

HIRATA, G. I. MACHADO, A. F. **Conceito de informalidade/formalidade e uma proposta de tipologia**. Brasília: Ipea, 2007.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA *et al.* **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Brasília: Ipea, 2011.

KOFES, S. **Mulher, mulheres**: identidade, diferença e desigualdade na relação entre patroas e empregadas domésticas. Campinas: Editora da Unicamp, 2001.

MELO, H. P. de; CONSIDERA, C. M.; DI SABBATO, A. Os afazeres domésticos contam. **Economia e Sociedade**, v.16, n.3, p.435-454, 2007.

OLIVEIRA, R. P. de; IRIART, J. A. B. Representações do trabalho entre trabalhadores informais da construção civil. **Psicologia em Estudo**, v. 13, n. 3, p. 437-445, jul./set. 2008.

PABLOS, M. E. J. de (Ed.). **Identidades femeninas en un mundo plural**. Sevilha: Arcibel Editores, 2009.

PEREIRA, B. C. J.; ENGEL, C. A organização social do trabalho doméstico e de cuidado: considerações sobre gênero e raça. **Revista Punto Género**, n. 5, 2015.

PINHEIRO, L. S.; GONZALES, R.; FONTOURA, N. **Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica n. 10).

PINHEIRO, L. S. *et al.* **Mulheres e trabalho**: breve análise do período 2004-2014. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica n. 24).

SOARES, S. S. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho** – homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Brasília: Ipea, 2000.

SORJ, B. Os cuidados com a família e as desigualdades de gênero e de classe. *In*: COSTA, A. *et al.* (Orgs): **Divisão sexual do trabalho, Estado e crise do capitalismo**. Recife: SOS Corpo, 2010.

SORJ, B.; FONTES, A. O *care* como regime estratificado: implicações de gênero e classe social. *In*: HIRATA, H.; GUIMARÃES, N. A. (Org.). **Cuidado e cuidadoras**: as várias faces do trabalho de *care*. São Paulo: Atlas, 2012.

VAZ, D. V. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 3 (49), dez. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRUSCHINI, C. *et al.* Trabalho, renda e políticas sociais: avanços e desafios. *In*: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. **O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010**. Brasília: ONU Mulheres, 2011.

VELASCO, S. **Relaciones de género y subjetividad**. Método para programas de intervención. Madrid: Instituto de la Mujer, 2002. Disponível em: <<http://www.migualdad.es/mujer/publicaciones/docs/Atencion%20biopsic%20malestar.pdf>>.

MULHER NO PODER E NA TOMADA DE DECISÕES¹

Daniela Leandro Rezende²

“A participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica de justiça ou democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta”
(Pequim, 2006).

1. INTRODUÇÃO

A histórica exclusão das mulheres das esferas de poder e tomada de decisão foi abordada em diversos tratados e conferências internacionais e fundamenta as lutas pela garantia de direitos políticos, como os direitos de votar e de se eleger. Contudo, a existência formal desses direitos não assegura às mulheres participação equitativa nos espaços de poder, que permanecem com escassa presença feminina na política formal, ainda que haja ampla participação na política não institucional.

Diante desse quadro, a noção de transversalidade, um dos princípios da Declaração da Plataforma de Ação de Beijing de 1995, demanda que a perspectiva de gênero seja disseminada em todas as áreas de políticas públicas, de forma a garantir a efetiva superação das desigualdades entre homens e mulheres. Esse documento, importante marco no que se refere a justiça de gênero, define como objetivo estratégico a adoção de “medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” (Pequim, 2006, p. 216). Dentre as ações a serem desenvolvidas para alcançar este objetivo, destacam-se a adoção de medidas para promover uma “massa crítica” de mulheres dirigentes nos setores público e privado, e o desenvolvimento de ações de formação que estimulem e habilitem as mulheres a ocuparem tais espaços.

A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing, tem como objetivo o “empoderamento de todas as mulheres” (Pequim, 2006, p. 155), estabelecido como fundamental “para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz” (p. 152). O empoderamento das mulheres

1. Este capítulo contém trechos da tese de doutorado da autora. Ver Rezende (2015).

2. Doutora em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professora no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa (DCS/UFV).

pode ser entendido, no âmbito desse importante documento, como a “possibilidade de realizarem todo o seu potencial na sociedade, e construir suas vidas de acordo com suas próprias aspirações” (Pequim, 2006, p. 151). Para que esse objetivo seja alcançado, o referido documento definiu áreas prioritárias de ação, que deveriam orientar as estratégias de governos, comunidade internacional e sociedade civil (incluídos aqui as organizações não governamentais (ONGs) e o setor privado), dentre as quais destaca-se “o exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis” (p. 162).

O documento aponta ainda como causas da sub-representação das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisões a divisão sexual do trabalho, que aumenta os custos de participação feminina em tais arenas, a existência de estereótipos, atitudes e práticas discriminatórias, que atuam como barreiras à presença de mulheres em partidos políticos, órgãos governamentais, sindicatos e em cargos de direção no setor privado, o que termina por constranger o desenvolvimento de capacidades e habilidades associadas à liderança.

Apesar disso, relatórios de monitoramento do cumprimento dos objetivos estabelecidos pela Plataforma (Brasil, 1999; 2004; 2009; 2014) indicam a persistência da sub-representação feminina nos espaços de poder e tomada de decisão. Nesse sentido, como dito anteriormente, o objetivo deste capítulo é analisar o cumprimento, no Brasil, da Plataforma de Beijing, vinte anos após sua promulgação a respeito do tema *Mulher no poder e na tomada de decisões*. Seus objetivos específicos são: *i)* avaliar o cumprimento dos objetivos e das metas da Plataforma de Beijing, especificamente no que se refere aos espaços de poder e tomada de decisão; *ii)* analisar a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão a partir de dados relativos à distribuição de cargos e posições de poder entre homens e mulheres nos setores público e privado; e *iii)* avaliar a evolução da presença de mulheres em tais espaços no período 1995-2015.

Para tanto, o capítulo está organizado em cinco seções, contando com esta breve introdução. Na segunda seção, será apresentada uma revisão da literatura acadêmica sobre o tema, que orientará a análise a ser desenvolvida nas seções seguintes. Importante esclarecer que essa revisão não se pretende exaustiva, tendo como objetivo apresentar alguns conceitos que serão cruciais para a análise dos dados

explicitados na terceira seção. Nela, portanto, são apresentados os dados relativos ao tema do poder e da tomada de decisão, além da discussão sobre fontes de dados, periodicidade e metodologia de cálculo. Na quarta seção, os indicadores são analisados, à luz dos aportes teóricos explicitados na primeira seção e de aspectos relativos à organização do sistema político brasileiro, considerando a legislação eleitoral, partidária e a organização dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com especial atenção aos seus processos de recrutamento. Na quarta seção, são apresentadas as considerações finais e algumas recomendações para que o quadro apresentado se transforme, no sentido da maior presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão.

2. BREVE REVISÃO TEÓRICA

Como mencionado na introdução deste capítulo, a Plataforma de Ação estabelece como objetivos estratégicos “adotar medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” (Pequim, 2006, p. 216) e “aumentar a capacidade das mulheres para participar no processo de tomada de decisões e ocupar posições de chefia” (p. 218).

A ausência das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão tem sido analisada na literatura sobre o tema a partir dos conceitos de *divisão sexual do trabalho* (a exemplo de Abreu e Meirelles, 2012 e Firmino, Silva e Viana, 2015) e *teto de vidro* (como fazem Melo, Nastari e Massula, 2005 e Vaz, 2013).

Segundo Kergoat (2009, p. 67), a divisão sexual do trabalho

tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares etc.). Esta forma de divisão social do trabalho tem dois princípios organizadores: o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio de hierarquização (um trabalho de homem “vale” mais do que um trabalho de mulher).

A separação entre público e privado seria, pois, constitutiva do fenômeno de divisão sexual do trabalho, uma vez que o trabalho reprodutivo seria próprio à esfera privada, enquanto o trabalho produtivo seria característico da arena pública (Abreu e Meirelles, 2012). Ademais, o conceito também enfatiza a hierarquização entre tais esferas e os tipos de trabalho a elas correlatos, o que implica a análise das relações de desigualdade associadas à classificação de atividades como “femininas” ou “masculinas”. Como afirmam Firmino e Silva (2015, p. 89),

Os efeitos perversos de tal processo de diferenciação, desde o nascimento, podem ser percebidos na concentração de mulheres nas profissões relacionadas ao cuidado, na baixa presença de mulheres nos espaços de poder de decisão, nas já observadas diferenças salariais entre homens e mulheres, na maior taxa de desocupação das mulheres, na invisibilidade da violência doméstica, na jornada dupla de trabalho feminino, entre outros.

Nesse sentido, o recurso ao conceito de divisão sexual do trabalho como ferramenta analítica implica, no escopo deste capítulo, atentar, de forma geral, para a ausência (ou escassa presença) das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão como fruto de processos sociais mais amplos, que terminam por estabelecer “lugares de mulheres” e naturalizar a desigualdade. Isso significa que os baixos percentuais de mulheres nas estruturas de poder e decisão não devem ser tomados como fruto de escolhas individuais, mas associados a arranjos estruturais que reforçam a desigualdade entre homens e mulheres e mesmo entre as mulheres, quando se considera as dimensões de raça/cor e classe, por exemplo. Ademais, o conceito permite avaliar que a desigualdade se mantém inclusive para as mulheres que conseguem acessar os espaços de poder e decisão, visto que, muitas vezes, sua presença se relaciona ao desenvolvimento de atividades tipicamente “femininas” relacionadas ao cuidado ou à área social (educação e políticas sociais, por exemplo).

O fenômeno conhecido como teto de vidro diz respeito à existência de uma segregação vertical ou “afunilamento hierárquico” relacionado, portanto, à ascensão na carreira:

este fenômeno caracteriza-se pela menor velocidade com que as mulheres ascendem na carreira, o que resulta em sua sub-representação nos cargos de comando das organizações e, conseqüentemente, nas altas esferas do poder, do prestígio e das remunerações. É observado mesmo quando as mulheres são dotadas de características produtivas idênticas ou superiores às de seus congêneres do sexo masculino (Vaz, 2013, p. 765-766).

Algumas autoras, como Connell (2006) e Acker (2009), argumentam que o conceito de teto de vidro é inadequado para avaliar a desigualdade que dificulta ou impede o acesso de mulheres às posições no topo das carreiras. Uma das críticas se refere ao fato de que o conceito apresenta uma visão estática de um fenômeno que possui características dinâmicas, devendo, portanto, ser tratado como um processo. Nesse sentido, seria mais adequado falar em regime de gênero ou regime de desigualdade. Apesar de considerar as críticas pertinentes, no escopo deste capítulo, será utilizado o conceito de teto de vidro, uma vez que a análise se concentra em um diagnóstico acerca da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão. Análises sobre os processos que levam à configuração dos cenários apresentados fogem aos objetivos, portanto, o que não significa que não sejam relevantes para compreender a dinâmica de desigualdade associada a tais posições.

Segundo Carli e Eagly (2001), o conceito de teto de vidro aponta para o descompasso entre a crescente e maciça presença de mulheres no mercado de trabalho e a elevação de seu nível de escolaridade e sua escassa presença nas posições de poder nas organizações. Assim, as autoras argumentam que

teto de vidro é uma metáfora para preconceito e discriminação. (...) O preconceito contra as mulheres como líderes ou líderes potenciais pode afetar a habilidade de mulheres em adquirir e exercer autoridade e pode produzir discriminação quando traduzido em decisões organizacionais ou políticas (Carli e Eagly, 2001, p. 631, tradução nossa).

Dessa forma, o conceito de teto de vidro também permite uma análise da tímida presença de mulheres em posições de poder, além de qualificar a presença daquelas que conseguem acesso a tais posições, mas que se encontram retidas em estágios mais iniciais e menos valorizados da carreira. O conceito é especialmente relevante para a análise aqui desenvolvida, já que permite avaliar de forma mais aprofundada os lugares ocupados pelas mulheres nos espaços de poder e decisão. Além disso, possibilita entender porque, ainda que o acesso a tais posições seja regido por critérios impessoais e objetivos, como é o caso de cargos públicos, em que a seleção se dá via concurso, a presença de mulheres tende a diminuir nas posições mais elevadas das carreiras, em que prevalece o critério de nomeação, o que abre margem para a arbitrariedade, a pessoalidade e até mesmo para a manifestação de atitudes discriminatórias.

Finalmente, a presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão pode ser analisada a partir do modelo da oferta e demanda relacionada às estruturas de poder e tomada de decisões (Norris e Lovenduski, 1995; Norris, 2013). Voltada à análise da seleção de candidatos para o parlamento britânico, a pesquisa desenvolvida por Norris e Lovenduski (1995) constitui importante referência para trabalhos sobre recrutamento político, em especial sobre os vieses de gênero, raça e classe que podem permear esse processo.

No modelo desenvolvido por Norris e Lovenduski (1995), a dimensão da oferta estaria relacionada às características das mulheres/candidatas, enquanto a dimensão da demanda estaria relacionada ao processo de seleção e às percepções e aos interesses de recrutadores, geralmente líderes partidários. Esse processo envolve três etapas: *i)* certificação, que define quem pode ser eleito(a) ou selecionado(a); *ii)* o processo de nomeação ou indicação, que diz respeito aos(as) responsáveis pela seleção de candidatos(as); e *iii)* o processo de eleição, que define quem, dentre os(as) selecionados(as) ocupará assentos no Legislativo.

Neste capítulo, o modelo proposto por Norris e Lovenduski (1995) e por Norris (2013) informará a estratégia de análise da presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão. Para tanto, é preciso fazer algumas ressalvas. Em primeiro lugar, é necessário explicitar que a ênfase da análise recairá sobre o resultado do processo de recrutamento político, ou seja, o foco do capítulo é a presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão, considerando os setores público

e privado. Em segundo lugar, o modelo proposto pelas autoras será ampliado para incluir cargos não eletivos, como ministérios, postos na burocracia estatal e no Judiciário. Em terceiro lugar, a análise não levará em conta a dimensão da demanda, que se volta especificamente aos interesses e às percepções de recrutadores/selecionadores, como líderes partidários e presidentes, apenas para mencionar alguns exemplos. Finalmente, considerando a crítica de Krook (2010) ao modelo desenvolvido por Norris e Lovenduski (1995) e Norris (2013), que questiona a ampliação de uma lógica de mercado para a análise de instituições políticas e a negligência ao papel das instituições formais e informais que organizam o processo de recrutamento político, será incorporada referência ao quadro institucional que constrange tal processo, como as leis relativas ao sistema eleitoral e aos partidos políticos.

Dessa forma, a análise do tema *Mulher no poder e na tomada de decisões* deve considerar: o perfil das mulheres brasileiras, especificamente características relacionadas à formação universitária e a presença de mulheres em postos de direção nos setores público e privado, incluindo aqui partidos políticos e sindicatos, dados relacionados à dimensão da oferta de potenciais candidatas às posições de poder e tomada de decisão; informações relativas à presença de mulheres em tais espaços que, em comparação com o conjunto de informações mencionadas anteriormente e à luz das características do sistema político brasileiro, como legislação eleitoral e partidária, permitem explicitar os desafios relacionados à presença de mulheres no poder. Assim, espera-se contemplar tanto a dimensão da oferta, quanto aspectos mais estruturais que constroem a inclusão de mulheres nos espaços de poder e decisão, como indica Krook (2010).

A presença equitativa de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão se justifica, segundo a Plataforma de Ação, porque permite que a composição de tais espaços se assemelhe mais à constituição da sociedade, mas também porque é “condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta” (Pequim, 2006, p. 215), contribuindo para “a redefinição das prioridades políticas e para a inclusão nos programas governamentais de novos tópicos, que refletem suas preocupações específicas, seus valores e experiências, e instilam novas perspectivas na corrente principal da temática política” (p. 215).

As medidas elencadas anteriormente e as justificativas associadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres nos espaços de poder e tomada de decisões remetem às duas dimensões da representação política. A primeira voltada às características dos(as) representantes (como classe social, gênero e cor/raça, por exemplo) e sua relação com as características da população. A segunda voltada à atuação dos(as) representantes e sua relação com os interesses ou as preferências dos(as) representados(as). Na ciência política, essas dimensões são chamadas de representação descritiva e representação substantiva, respectivamente.

As análises sobre o tema tenderam a valorizar a dimensão substantiva da representação, ou o que os(as) representantes fazem e como atuam para garantir os interesses de seus representados(as), em detrimento do aspecto descritivo (Miguel, 2011). Isso significa que, ao tratar da representação política, as ideias (ou interesses ou preferências) representadas eram mais importantes do que o(a) agente político. As características do(a) representante só seriam importantes se tivessem alguma influência em suas ações e, como isso seria pouco provável, essa dimensão seria irrelevante na discussão sobre representação política (Pitkin, 1967). Uma das consequências dessa abordagem é que, se não importa quem os(as) representantes são e sim como agem, não haveria problema em que um corpo legislativo, por exemplo, fosse composto apenas por homens.

Entretanto, nas democracias contemporâneas em que direitos de cidadania são amplamente garantidos, estranha-se que haja tão grande distorção entre o percentual de mulheres na população e o percentual de posições de poder ocupadas por pessoas do sexo feminino. Além disso, dadas as demandas de diversos grupos de mulheres, relacionadas à saúde, ao combate à violência e à representação política, apenas para citar alguns exemplos de reivindicações recorrentes na agenda pública, esse cenário pode ser um indicador de que há algo errado, uma vez que um dos princípios da democracia é que aqueles(as) afetados(as) pelas decisões devem ter a chance de participar no processo de sua formulação, ainda que indiretamente.

No entanto, algumas autoras retomaram a discussão sobre a representação política, explorando a relevância da dimensão descritiva. Destaca-se nesse sentido o argumento de Phillips (1995) sobre política da presença, conceito que enfatiza a dimensão descritiva da representação política. Segundo essa autora, no contexto de

emergência de demandas políticas por reconhecimento, a separação entre quem são os representantes e o que eles fazem é colocada em xeque. A “política da presença” contrasta com a noção de representação de ideias priorizadas pela dimensão substantiva (Phillips, 1995, p. 273) e prevê a representação de grupos, já que concebe a diferença como estando relacionada a experiências e identidades específicas, havendo uma relação entre preferências políticas e as características dos indivíduos que as adotam, ou seja, mulheres tendem a apresentar preferências, interesses e prioridades distintos dos homens.

Quando há significativa sub-representação de mulheres nas decisões finais, isso pode e deve mudar a ênfase dos detalhes dos compromissos políticos para a composição do grupo responsável pela tomada de decisões. A experiência política nos mostra que assembleias compostas apenas por homens ou em sua maioria por homens serão más juízas de interesses, prioridades e preocupações de mulheres, e que tentar preservar esse julgamento através de programas pré-acordados possui apenas efeito limitado. (...) Representantes têm considerável autonomia, precisamente a razão porque importa quem eles são (Phillips, 1995, p. 7, tradução nossa).

Entretanto, Phillips (1995) afirma que o aumento da presença de mulheres nos espaços de tomada de decisão não garante que os interesses ou as demandas das mulheres sejam representados, significando apenas uma promessa e uma possibilidade de transformação. Não obstante, a autora argumenta que se a eleição de mais mulheres não necessariamente garante a representação de “interesses femininos”, a mudança de regras eleitorais e a mediação realizada por partidos políticos também não garante necessariamente tal representatividade: “[S]e os novos representantes não possuem espaço para expressar outras coisas além da política partidária existente, sua inclusão se torna simbólica – o que importa, mas menos que o esperado” (Phillips, 1995, p. 188, tradução nossa).

Assim, o potencial transformador da política da presença exigiria desenvolvimentos relativos à organização das instituições democráticas e não apenas a

garantia de igual acesso a elas. Em outras palavras, para garantir que a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão implique políticas públicas sensíveis às demandas desse grupo social, é preciso que a primeira seja acompanhada de uma transformação das instituições políticas, de forma a permitir que preferências, interesses e prioridades sejam compreendidas de uma forma mais plural, ultrapassando a dimensão partidária, por exemplo.

Iris M. Young também apresenta contribuições importantes relacionadas à representação de mulheres. Segundo a autora, a representação deve ser pensada como uma relação mediada entre representantes e representados, vínculo esse baseado no compartilhamento de uma perspectiva social. Ademais, para Young (2002), a defesa da representação de grupos se justifica pela existência de uma situação de opressão e não pela necessidade de expressão de atributos ou peculiaridades culturais.

Young (2002) propõe que, quando se trata da representação de grupos estruturais, como as mulheres, deve-se pensar não na representação de interesses ou opiniões de tais grupos, mas sim de sua perspectiva social. Isso significa que em vez de estabelecer um interesse de grupo (o que redundaria em uma construção essencialista de “interesses de mulheres”, incapaz de dar conta da diversidade e da desigualdade intragrupo) ou uma opinião homogênea relacionada a determinado grupo estrutural, deve-se representar a perspectiva social compartilhada pelos membros do grupo, uma vez que esses se encontram situados em determinada posição social e compartilham experiências, narrativas e pontos de vista a respeito da sociedade em que vivem e dos processos que nela se desenvolvem.

A representação de mulheres, dessa forma, não estaria necessariamente vinculada à definição de que objetivos perseguir ou que decisões tomar, mas sim à tematização de questões e à apresentação de pautas específicas no debate político, o que levaria à ampliação do conhecimento disponível para informar a tomada de decisões. Nesse sentido, pode-se dizer que a representação de mulheres teria como impacto a introdução de novos temas na agenda política e a ampliação do conhecimento para que as decisões se tornem mais justas, na medida em que incorporam a perspectiva de diferentes atores, relacionados a perspectivas sociais diversas.

Vê-se, pois, que Young (1990; 2002) e Phillips (1995) argumentam em favor da representação descritiva como forma de garantir a presença de mulheres nos espaços de tomada de decisão. Tal posição se justifica pela necessidade de pluralizar tais espaços, promover a ampliação do conhecimento socialmente disponível para informar os processos de tomada de decisão, garantindo que as decisões sejam mais justas, uma vez que consideram um leque mais amplo de interesses, perspectivas e experiências e, por fim, afirmando que a presença de mulheres em espaços de representação garantiria um aprofundamento da democracia, potencializando a inclusão de um grupo social que enfrenta diversos obstáculos no que se refere ao acesso à esfera da política formal.

Porém, pode-se dizer que as posições de Young (1990; 2002) e Phillips (1995) não se resumem à defesa da representação descritiva em detrimento da representação substantiva, uma vez que ambas manifestam preocupação também com a qualidade da atuação das representantes. Ademais, Young (1990; 2002) afirma que a proporcionalidade não é um critério para se garantir a representação de grupos sociais, considerando, portanto, não apenas a composição dos espaços de poder e decisão, mas também o fato de representantes representarem determinadas experiências e perspectivas sociais. Nesse sentido, Phillips (1995) defende que a demanda por uma “política da presença” não implica extinção da “política de ideias”, ou seja, apesar da presença das mulheres na esfera política formal ser importante, tal aspecto não elimina preocupações acerca do que as mulheres eleitas fazem ou como elas atuam em tais esferas. Assim, uma questão se apresenta e diz respeito à relação entre representação descritiva e representação substantiva, ou ao elo entre quem são as representantes e o que elas fazem.

Em termos empíricos, a análise da relação entre representação descritiva e representação substantiva de mulheres tem como referência pioneira a teoria da massa crítica, desenvolvida por Dahlerup (1993). Segundo a autora, as legisladoras constituem uma minoria política, ou seja, uma minoria numérica que ocupa uma posição subalterna ou desprivilegiada. A questão que se coloca diz respeito, então, à massa crítica necessária para que essa minoria numérica consiga potencializar e mobilizar recursos para transformar a arena legislativa, ou à constituição de uma minoria suficiente para influenciar o processo decisório. A noção de massa crítica se

apresenta como fundamental, porque estabelece um patamar a partir do qual haveria uma mudança qualitativa rumo à representação de mulheres, subsidiada por uma elevação no percentual de mulheres eleitas.

Uma massa crítica se define não só como um incremento na quantidade relativa de mulheres. O conceito implica mudança qualitativa nas relações de poder que permite pela primeira vez a minoria utilizar os recursos da organização ou da instituição para melhorar sua própria situação e a do grupo a que pertence (Dahlerup, 1993).

Segundo Dahlerup (1993), os números seriam condição necessária, mas não suficiente: as mulheres constituiriam uma massa crítica apenas potencialmente, uma vez que, além da formação de uma grande minoria, há questões relativas à ação coletiva e às preferências das legisladoras, que podem minar as possibilidades de uma atuação concertada. Ainda segundo a autora, esses problemas poderiam ser superados a partir do apoio externo de movimentos e organizações feministas, de melhorias na posição socioeconômica das mulheres na sociedade e da garantia de condições de trabalho e influência para as legisladoras. Em outras palavras, a massa crítica dependeria do tamanho da minoria mas também da disposição daquelas que a constituem em agir de forma concertada – “atos críticos”, ou ações que mudariam a posição da minoria e levariam a mudanças futuras mais profundas (Lovenduski, 2001) – e da existência de uma estrutura de oportunidades favorável à ação coletiva.

Apesar de ter influenciado grandemente ações relativas ao incremento da representação feminina, tanto em termos acadêmicos quanto políticos, a teoria da massa crítica foi alvo de questionamentos importantes (Dahlerup, 2006). Algumas delas se referem não ao argumento de Dahlerup (1993), mas à sua apropriação e uso equivocados por uma “política do otimismo”, focada unicamente no incremento do percentual de mulheres nas legislaturas e na crença de que, por si, este fato garantiria a eliminação das desigualdades de gênero sem que houvesse conflitos ou retrocessos (Childs e Krook, 2005, p. 8). Outras críticas importantes dizem respeito à inadequação da analogia com um conceito das ciências exatas; à arbitrariedade da porcentagem sugerida como ponto de corte para se atingir uma “massa crítica” (fixada em 30%) e a impossibilidade de se isolar o efeito do número de representantes eleitas de fenômenos externos ao Legislativo.

Dahlerup (2006) indica a necessidade de se incorporarem à análise as características das organizações legislativas e garantir às mulheres eleitas “condições de trabalho e influência”, sendo importante avançar no debate sobre representação política de mulheres para além da entrada nos Parlamentos. Esses elementos chamam a atenção para a necessidade de avaliar o que significa dizer que as mulheres “fazem a diferença”, como lembram Childs e Krook (2005). Essas autoras propõem que a noção de “massa crítica” seja substituída pela de “atores críticos”, ou seja, indivíduos (homens e mulheres) que tomam a iniciativa de apresentar propostas e encorajam outros a promover políticas para mulheres, ou “atos críticos”, independentemente do tamanho da minoria feminina. O foco passa a recair sobre os atores políticos e as ações que implicam representação substantiva (“atos críticos”).

Apesar da ênfase no Legislativo, é possível transpor a discussão sobre representação política para outras esferas, como o Executivo e o Judiciário. Ademais, é importante incluir também a análise da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão no setor privado, uma vez que a ocupação de posições de direção e chefia em sindicatos e corporações pode garantir “habilidades e experiências valiosas para altas posições públicas” (Norris, 2013, p. 13), atuando, portanto, na dimensão da oferta de potenciais candidatas a cargos públicos, eletivos ou não.

A breve revisão da literatura apresentada nesta seção teve como objetivo contextualizar as medidas previstas pela Plataforma de Ação de Beijing, relacionando-as com a discussão sobre o tema na ciência política. Essa estratégia permitiu não apenas apresentar as dimensões da representação política mobilizadas no documento, como também justificá-las e relacioná-las. Nesse sentido, é importante reforçar o vínculo entre as características dos(as) representantes e suas prioridades e atuação política, considerando inclusive que a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão pode ser tomada como uma medida, ainda que limitada, da existência de políticas públicas para mulheres.

Em alguns casos, como o brasileiro, a representação descritiva ainda se apresenta como um desafio, como atesta o mau desempenho do país nos *rankings* internacionais que se voltam ao tema. Nesse sentido, o monitoramento de indicadores referentes à presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão no Brasil pode ser um instrumento importante não apenas para a apresentação de um

diagnóstico sobre a desigualdade de gênero nos espaços de poder e tomada de decisão, mas também oferecer pistas para a construção de estratégias adequadas para sua superação.

Assim, na seção seguinte, serão detalhados os dados relacionados às ações previstas na Plataforma de Ação de Beijing. Tal detalhamento subsidiou a análise longitudinal apresentada a seguir.

3. DADOS

Este capítulo se baseia na análise de dados relativos à presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão no Brasil, no período entre 1995 e 2015, construídos a partir dos objetivos estratégicos³ definidos pela Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing. Ademais, a estratégia analítica converge com o debate acadêmico sobre representação política de mulheres, apresentado na seção anterior. Nesse sentido, os indicadores dizem respeito à *representação descritiva* de mulheres, uma vez que quantificam a presença destas nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de apresentar dados sobre elas em posições de direção ou chefia em diversos setores de atividade no Brasil, no período entre 1995 e 2015.

Os dados apresentam uma avaliação abrangente da presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão no Brasil no período mencionado, uma vez que se referem aos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, sindicatos, partidos políticos e características sociodemográficas associadas à capacitação e ao treinamento de mulheres para a ocupação de tais espaços. Essa estratégia oferece um retrato amplo da representação política de mulheres no Brasil, na medida em que explicita os avanços e desafios relacionados ao tema.

A principal lacuna da análise desenvolvida diz respeito à ausência de estudos sobre a representação substantiva de mulheres, perspectiva que se volta à atuação delas nos espaços de poder e tomada de decisão e seus efeitos no tocante à conquista e garantia de mais direitos para elas. Entretanto, como ver-se-á, a presença de

3. Tais objetivos são: “adotar medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” e “aumentar a capacidade das mulheres para participar no processo de tomada de decisões” e ocupar posições de chefia” (Pequim, 2006, p. 216-218).

mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão ainda é tímida em todas as esferas analisadas, o que reforça a necessidade de enfatizar a representação descritiva feminina e apontar mecanismos que contribuam para a superação desse quadro. Além disso, como dito na seção anterior, a representação descritiva pode minimamente oferecer pistas para a análise da representação substantiva de mulheres ou, ainda, é plausível afirmar que a primeira dimensão constrange a segunda: a ênfase na presença de mulheres nos espaços de poder e decisão de certa forma antecede a discussão sobre sua atuação. No limite, pode-se perguntar: como avaliar a atuação das representantes em um contexto em que sua presença é recente ou está precariamente garantida?

Assim, apesar da lacuna mencionada, a investigação pode subsidiar o desenvolvimento de estratégias e políticas públicas voltadas ao empoderamento, ao avanço das mulheres e sua participação equitativa em todos os campos sociais, objetivos centrais da Plataforma de Ação de Beijing, além de contribuir para a produção de conhecimento sobre o tema, uma vez que publiciza e divulga informações robustas sobre o tema em questão.

Considerando os objetivos estratégicos definidos pela Plataforma de Ação de Beijing e as medidas elencadas para alcançá-los, à luz da discussão teórica esboçada antes, a metodologia de trabalho consiste na análise longitudinal dos dados, relativos a estatísticas descritivas (percentuais, proporções, médias), avaliadas ao longo de um período de vinte anos (1995-2015). Com relação à periodicidade das informações, é importante esclarecer que há grande variabilidade: dados relacionados à composição da Câmara dos Deputados e do Senado variam quadrienalmente, enquanto as presidências de comissões nessas Casas Legislativas têm eleições bianuais; a despeito de o Brasil ser uma democracia presidencialista em que o mandato de chefes do Executivo tem duração fixa de quatro anos, a composição dos gabinetes ministeriais é bastante variável, apenas para citar alguns exemplos. Diante dessas questões, a estratégia de apresentação e análise de dados se pautará pela apresentação de dados por ano, quando possível, ou respeitando a periodicidade de sua disponibilização.⁴ Os dados foram coletados entre 11 janeiro e 15 de fevereiro de 2016.

4. Nos casos em que houve indisponibilidade de dados históricos, foi realizado um trabalho de coleta de dados primários, o que envolveu a solicitação de dados a organizações específicas. Nos casos em que a

Os dados relativos aos cargos de chefia e direção foram retirados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) de 1995 e 2013 e dos Censos de 2000 e 2010.⁵ Dados relativos aos cargos DAS foram extraídos dos *Boletins Estatísticos de Pessoal*, produzidos pelo Ministério do Planejamento (MP), a partir de 1996.⁶ Informações sobre a carreira de diplomata foram disponibilizadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Com relação aos dados sobre o poder Legislativo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponibiliza regularmente os dados relativos às candidaturas.⁷ As informações sobre a Câmara dos Deputados foram cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (Corpi) vinculada ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI). Dados relativos ao Senado foram consultados nos Relatórios Anuais da Presidência.⁸

As informações sobre o Poder Executivo foram extraídas do *site* da Presidência da República.⁹ Quanto ao poder Judiciário, as fontes de dados foram os sítios eletrônicos dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal (STF),¹⁰ além do Censo do Judiciário, publicado em 2014.¹¹

3.1 MULHERES EM CARGOS DE CHEFIA E DIREÇÃO NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

Uma primeira aproximação à análise da presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão diz respeito a características demográficas que podem se traduzir em competências ou habilidades associadas à ocupação de cargos públicos, eletivos ou não. A primeira dessas características que pode dar pistas sobre a potencial oferta de candidatas à ocupação de posições de direção nos setores público e privado diz respeito ao percentual de mulheres com ensino superior completo.

indisponibilidade de dados históricos persistiu mesmo após essa estratégia, foram apresentados e analisados os dados disponíveis.

5. Dados disponíveis em: <<https://goo.gl/vUfJCe>> e <<https://goo.gl/1HPNdr>>.

6. Informações disponíveis em: <<https://goo.gl/tXg4gu>>.

7. Ver: <<https://goo.gl/CYyWXC>>.

8. Publicados em: <<https://goo.gl/X3oMJz>>.

9. Dados disponíveis em: <<https://goo.gl/u3GEjT>>.

10. STF: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/ministro.asp>>; TSE:

<<http://www.tse.jus.br/institucional/ministros/ministros>>; TST: <<http://www.tst.jus.br/ministros>>; STJ:

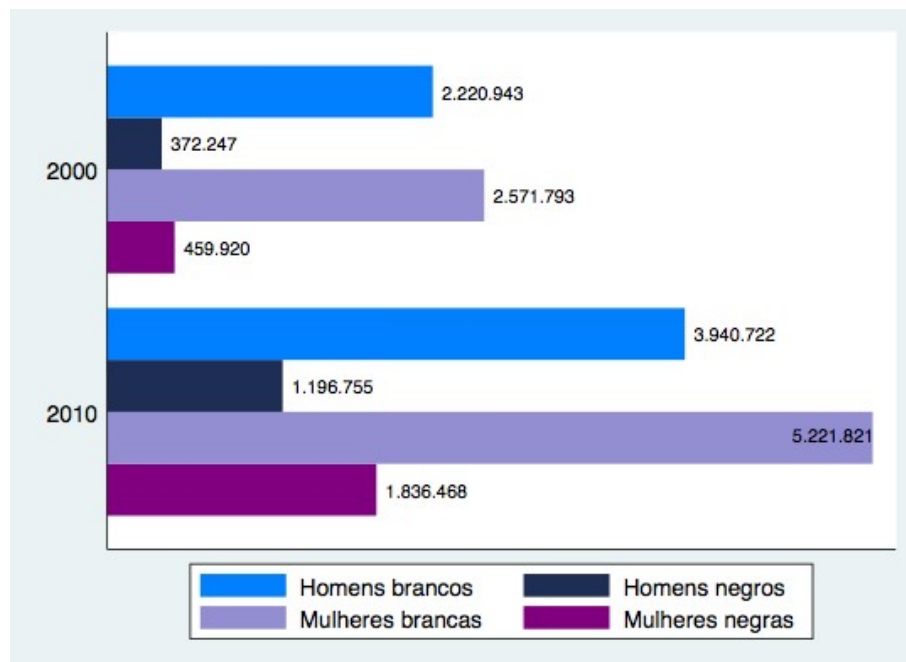
<http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Ministros>; STM: <<http://www.stm.jus.br/o-stm-stm/composicao-da-corte>>.

11. Ver: <<http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/censo-do-poder-judiciario/>>.

Nesse sentido, Beltrão e Alves (2009) verificam ter havido reversão do hiato de gênero e a superação da desigualdade entre mulheres e homens no acesso ao ensino superior. O gráfico 1 compara os dados disponíveis para 2000 e 2010 e mostra que as mulheres predominam entre indivíduos que concluíram o ensino superior no Brasil.

GRÁFICO 1

Pessoas de 25 anos ou mais de idade com ensino superior completo, segundo sexo e cor/raça (2000 e 2010)



Fonte: IBGE (Censos 2000; 2010), dados disponíveis em: <<https://goo.gl/DzoNuk>>.

Os dados anteriores mostram que o percentual de mulheres com ensino superior é maior que o de homens com o mesmo nível de instrução nos dois períodos analisados. Entretanto, se se considera também a variável raça/cor, vê-se que as mulheres brancas estão em melhor situação que homens brancos, homens negros e mulheres negras. Nesse sentido, ainda que o dado aponte para um elevado percentual de mulheres com ensino superior completo, o percentual de mulheres brancas nessa situação em 2010 é quase três vezes maior que o percentual de mulheres pretas ou pardas com esse nível de instrução.

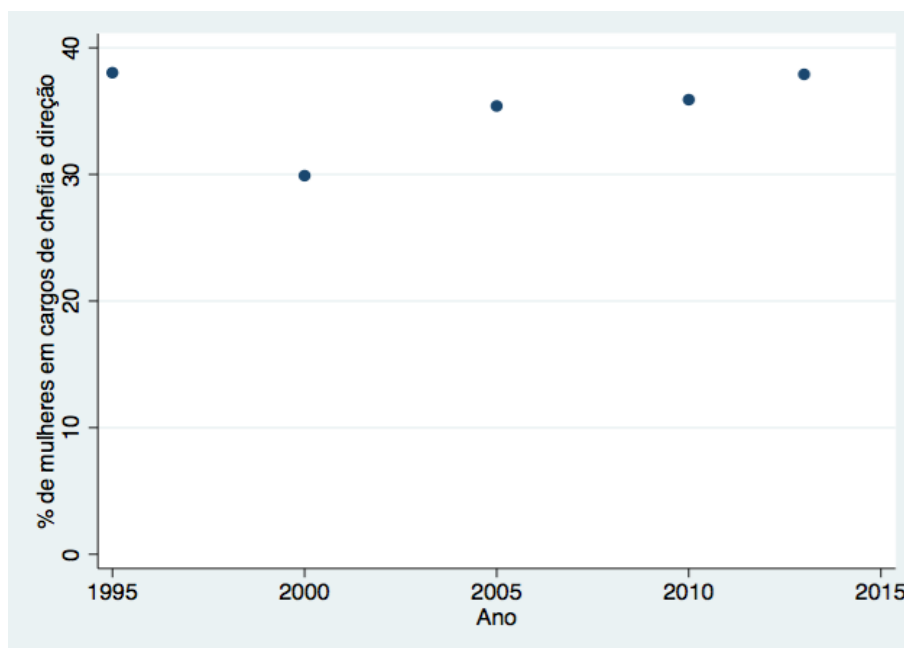
Isso indica que a oferta de mulheres como potenciais candidatas à ocupação de postos de poder e tomada de decisão, seja nos setores público ou privado, possui um viés de cor/raça que coloca as mulheres pretas e pardas em situação de desvantagem. Assim, a discussão sobre mulheres em espaços de poder e tomada de decisão deve

considerar não apenas a desigualdade de gênero e os diferenciais de poder entre homens e mulheres, mas também sua interação com uma dinâmica racial, que coloca as mulheres negras em posição de desvantagem com relação às pessoas autodeclaradas brancas, sejam homens ou mulheres. Ademais, Beltrão e Alves (2009) lembram que “[a]s mulheres reverteram o hiato de gênero na educação, mas não reverteram os hiatos ocupacional e salarial” (p. 154), o que aponta para a existência de mecanismos operantes no mercado de trabalho que impedem a equidade de gênero, que podem implicar no já mencionado fenômeno do “teto de vidro”.

Diante disso, é importante avaliar a presença de mulheres em cargos de chefia e direção no Brasil. O gráfico 2 apresenta dados relativos ao percentual de mulheres em tais posições para o período 1995-2015.

GRÁFICO 2

Mulheres de 25 anos ou mais de idade em cargos de direção (1995, 2000, 2005, 2010 e 2015)
(Em %)



Fonte: IBGE (PNADs 1995, 2005, 2013; Censos 2000, 2010).

Os dados indicam que o percentual de mulheres em cargos de direção se manteve relativamente estável ao longo do período, variando entre 29,9%, em 2000, e 38,3%, em 1995. Cotejando os dados dos gráficos 1 e 2, tem-se um cenário preocupante, uma vez que o aumento do percentual de mulheres com ensino superior não é seguido do aumento do percentual de mulheres em cargos de chefia e direção, o que pode mais uma vez apontar para a existência de mecanismos que impedem que as mu-

lheres atinjam tais posições, relacionados aos processos de seleção para tais postos, a existência de cultura organizacional sexista e a prevalência de modelos masculinos de liderança, apenas para citar alguns exemplos.

A desagregação desse dado pode trazer informações importantes, relacionadas a padrões de desigualdade entre as mulheres. Assim, as tabelas de 1 a 3, a seguir, trazem dados a respeito do percentual de mulheres em cargos de direção no período analisado, desagregados segundo região geográfica, raça/cor e setores de atividade.

A tabela 1 apresenta os percentuais de mulheres em cargos de chefia e direção segundo região geográfica.

TABELA 1
Mulheres de 25 anos ou mais de idade em cargos de direção por regiões geográficas – Brasil (1995, 2000, 2005, 2010 e 2013)
(Em %)

Região	1995	2000	2005	2010	2013	Média
Norte	7,20	4,34	9,3	5,83	11,79	7,69
Nordeste	23,59	18,33	23,6	19,52	20,76	21,16
Sudeste	37,80	49,83	33	43,91	33,32	39,57
Sul	19,72	19,52	20,7	23,11	21,11	20,83
Centro-Oeste	11,68	7,98	13,5	7,63	13,02	10,76
Total	100	100	100	100	100	

Fonte: IBGE (PNADs 1995, 2005, 2013; Censos 2000, 2010).

Os dados indicam que o percentual de mulheres em cargos de chefia e direção varia muito entre as regiões geográficas brasileiras. Ao longo do período analisado, verifica-se que as mulheres em tais posições estão concentradas na região Sudeste (a média para o período é 39,57%), sendo sua presença escassa nas regiões Norte (em média 7,69%) e Centro-Oeste (10,76%, média para o período). Entretanto, parece haver uma tendência a que esses valores se distribuam de forma menos desigual, já que em 2013 os percentuais para as regiões Sudeste e Nordeste diminuem, enquanto para as demais regiões, verifica-se um pequeno aumento, quando comparados aos dados de 1995.

Considerando o dado desagregado por raça/cor disponível na tabela 2, verifica-se que as mulheres brancas destacam-se entre aquelas que ocupam cargos de direção, concentrando em média 71,32% de tais cargos, seguidas pelas pardas (24,24%) e pelas

pretas (2,96%). Ainda mais grave é a situação das mulheres indígenas, responsáveis por apenas 0,15% dos cargos de chefia e direção ocupados por mulheres.¹²

TABELA 2

Mulheres de 25 anos ou mais de idade em cargos de direção por raça/cor (1995, 2000, 2005, 2010 e 2013)
(Em %)

Raça/cor	1995	2000	2005	2010	2013	Média
Indígena	0,03	0,21	0,22	0,12	0,16	0,15
Branca	70,59	79,41	71,13	70,40	65,09	71,32
Preta	2,41	1,84	2,79	3,21	4,57	2,96
Amarela	1,02	1,70	1,17	1,61	1,13	1,33
Parda	25,94	16,84	24,69	24,66	29,05	24,24
Total	100	100	100	100	100	

Fonte: IBGE (PNADs 1995, 2005, 2013; Censos 2000, 2010).

Explicita-se uma dinâmica racial que interage com a dimensão de gênero, o que indica que a presença de mulheres nos espaços de poder deve ser analisada sobre uma perspectiva que considere as desigualdades existentes entre as próprias mulheres. De certa forma, os dados apresentados no gráfico 1 já permitiam supor que a desigualdade no acesso ao ensino superior poderia se traduzir em desigualdade na ocupação de postos de chefia ou direção, o que é explicitado na tabela 2.

Outro dado que permite qualificar a informação sobre a oferta de potenciais candidatas a posições de poder é aquele relativo aos setores de atividade. Nesse sentido, a tabela 3 traz algumas informações relevantes.

12. O que indica que as mulheres indígenas estão sub-representadas, se se considera que elas representam 0,42% da população total segundo dados do Censo de 2010.

TABELA 3

Mulheres de 25 anos ou mais de idade em cargos de direção por setor de atividade (1995, 2000, 2005, 2010 e 2013)

(Em %)

Setores de atividade	1995	2000	2005	2010	2013
Agrícola	1.58	0.97	0.51	2.16	0.42
Indústria	13.65	11.47	12.6	10.32	10.98
Construção	1.41	1.72	1.33	1.11	1.26
Comércio e reparação	17.66	37.12	35.58	37.57	36.46
Alojamento e alimentação		10.21	7.41	10.62	12.37
Transporte, armazenagem e comunicação	3.42	3.07	2.72	3.21	2.43
Administração pública	18.9	5.48	10.95	7.76	8.94
Educação, saúde e serviços sociais	26.26	16.12	13.3	13.18	8.97
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais			4.37	2.82	4.44
Outras atividades	17.12	13.84	11.24	11.26	13.73
Total	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE (PNADs 1995, 2005, 2013; Censos 2000, 2010).

Obs.: As categorias de ramos de atividade são diferentes para o ano de 1995. Assim, os dados foram agrupados da seguinte forma: indústria = indústria de transformação e outras atividades industriais; comércio e reparação = comércio de mercadorias; educação, saúde e serviços sociais = social; outras atividades = serviços auxiliares da atividade econômica e prestação de serviços. As demais atividades não tiveram equivalentes (caso em que ficaram em branco) ou já eram compatíveis com as categorias dos demais anos. Não foram reportados os dados para atividades mal-definidas ou não declaradas.

Apesar da dificuldade em comparar os dados para os anos analisados,¹³ o quadro apresentado permite verificar alguns padrões. A partir da tabela 3 é possível afirmar que a divisão sexual do trabalho também se apresenta nos cargos de direção, quando se considera os distintos setores de atividade: os percentuais mais elevados de mulheres em cargos de chefia e direção se referem a atividades relativas a serviços (comércio e reparação) ou ao setor social (educação, saúde e serviços sociais). Os percentuais mais baixos se referem aos setores de atividades tradicionalmente definidos como masculinas, como agrícola, construção e transporte.

Com relação à administração pública, Vaz (2011) aponta que as mulheres encontram-se sobrerrepresentadas nesse setor, quando se toma como referência o percentual delas na População Economicamente Ativa (PEA) e se considera o dado agregado para todas as carreiras e níveis de governo. Entretanto, ao desagregar o dado por esfera governamental, a autora verifica que as mulheres se encontram sobrerrepresentadas nos níveis estadual e municipal e sub-representadas em nível federal (Vaz, 2011, p. 120). Estudos também apontam para a existência do fenômeno caracterizado como

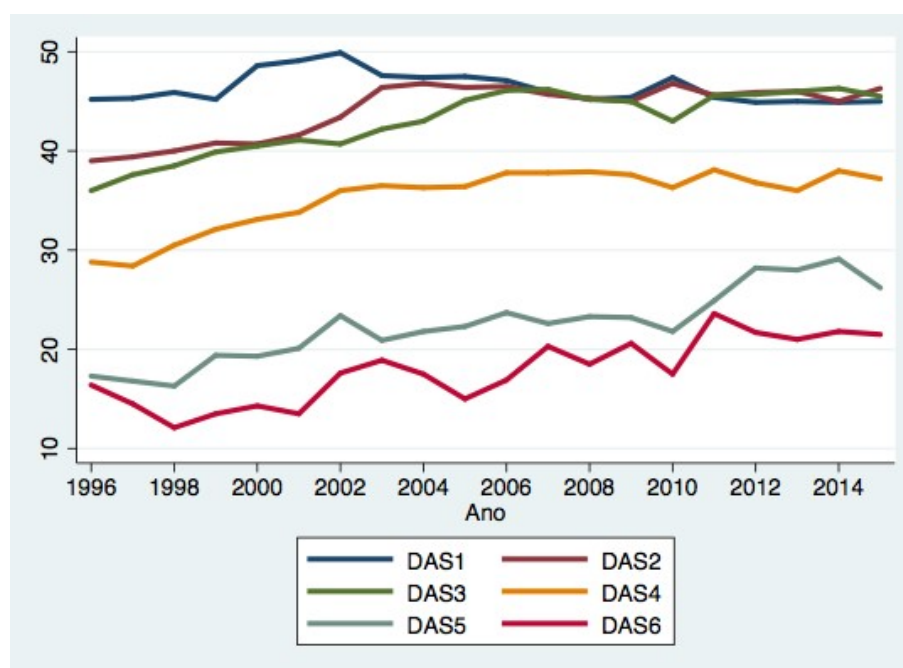
13. Para uma discussão detalhada sobre a comparabilidade de dados nas PNADs e nos Censos, ver Barbosa (2014).

“teto de vidro”, uma vez que essa sub-representação se agrava nos níveis mais altos da carreira na administração pública federal (Abreu e Meirelles, 2012; Vaz, 2013; Osório, 2006; Nunberg, 1998; Enap, 2006b; Fonseca, 2015; Muller e Oliveira, 2015; Firmino e Silva, 2015), mostrando-se ainda mais desigual para as mulheres negras (Osório, 2006; Enap, 2015a; 2015b).

Especificamente com relação aos cargos de direção, assessoramento e supervisão¹⁴ (DAS), os dados apresentados na tabela 4 reforçam o achado de estudos anteriores (Enap, 1998; 2006; Fontenelle-Mourão, 2006; Osório, 2006; Vaz, 2013; Firmino e Silva, 2015), que identificam uma concentração feminina na base (DAS 1, 2, 3 e 4) e uma diminuição substantiva da presença de mulheres no topo da carreira (DAS 5 e 6).

GRÁFICO 3

Evolução dos cargos DAS ocupados por servidoras (1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 e 2014)
(Em %)



Fonte: MP, *Boletim Estatístico de Pessoal* (1996-2015); disponível em: <<https://goo.gl/4d24C5>>.

14. Como argumentam Abreu e Meirelles (2012, p. 9), “[q]ualquer DAS é um cargo que significa algum tipo de alta posição, seja por promoção na carreira, seja por simples nomeação de algum servidor sem vínculo com a administração pública. Os DAS, de qualquer forma, representam oportunidades de trabalho que significam algum tipo de reconhecimento daquele que ocupa o cargo: pela legitimidade em relação a uma equipe; por possuir uma competência destacada que corresponda às atribuições de um DAS; ou como premiação em decorrência de um longo tempo em uma determinada área”.

A disparidade entre homens e mulheres na ocupação de postos mais elevados na carreira não implica apenas desigualdade no que se refere a aspectos como prestígio ou participação na tomada de decisões, mas também se traduz em desigualdade material, uma vez que a remuneração de DAS 1 representa, em média, 37,3% da remuneração percebida pelos ocupantes de cargos DAS 6, ao longo do período analisado. Nesse sentido, a ocupação de cargos DAS configura-se como um quadro de desigualdade organizacional.

Defino desigualdade nas organizações como disparidades sistemáticas relacionadas ao poder e controle sobre metas, recursos e resultados; em processo de tomada de decisão, como, por exemplo, na organização do trabalho; em oportunidades de promoção e trabalho atrativo; em segurança no emprego e benefícios; em pagamento e outras recompensas monetárias; e no que se refere ao respeito e prazer no trabalho e nas relações de trabalho (Acker, 2009, p. 202).

A tabela 4 também permite observar que, a despeito de ter havido um aumento no percentual de mulheres quando se compara os anos de 1995 e 2014, esse não é consistente, dado que há grande oscilação durante o período observado: por exemplo, se se analisa os cargos DAS 6, o percentual mais reduzido de mulheres se apresenta em 1997 (12,1%) e o mais alto em 2010 (23,6%), havendo, portanto, uma redução do percentual de mulheres no topo da carreira DAS nos últimos anos.

Analisado à luz da variável *tipo de vínculo*, esse dado torna-se ainda mais relevante para se avaliar a presença de mulheres nos cargos de direção da administração pública federal. Como explica Vieira (2010; 2012), servidores sem vínculo não possuem cargo público, sendo usualmente nomeados para “cargos de confiança”. O autor destaca que, considerando a carreira de DAS, a presença de servidores efetivos é maior entre os níveis 1 e 3, diminuindo para os níveis mais altos da carreira, 4, 5 e 6: “quanto mais próximo do alto escalão está o cargo, maior é a opção por funcionários ‘de fora’, sem cargo público” (Vieira, 2010, p. 25). Como o padrão de recrutamento nesse caso é a livre nomeação e não concurso público, há possibilidade de maior discricionariedade na seleção. A tabela 5 mostra o percentual de cargos ocupados por servidores e servidoras, segundo tipo de vínculo, para o período 2013-2015.

TABELA 4

Evolução dos cargos DAS ocupados por servidores, segundo sexo e tipo de vínculo (2013-2015)

(Em %)

Ano	Vínculo	Sexo	DAS					
			1	2	3	4	5	6
2013	Sim	F	31.6	31	28.5	22.9	18.6	12.4
		M	43.9	44.7	42.5	48.6	53	54.1
	Não	F	13.6	14.5	17.6	13.1	9.4	8.3
		M	11	9.8	11.4	15.5	18.9	25.2
2014	Sim	F	31.2	30.4	29.6	24.2	19.5	13.7
		M	44	44.9	42.1	48.7	54.6	53
	Não	F	13.6	14.7	16.8	13.6	9.9	8.2
		M	11.2	10	11.4	13.4	16	25.1
2015	Sim	F	31	30.7	29.1	23.2	17.8	13
		M	43.7	44.1	42.3	47.6	54.6	53.8
	Não	F	14	15.5	16.3	14	8.4	8.5
		M	11.3	9.7	12.2	15.2	19.3	24.7

Fonte: MP, *Boletim Estatístico de Pessoal* (2013-2015); disponível em: <<https://goo.gl/CvRpW4>>.

Pode-se observar que o percentual de servidoras sem vínculo é superior ao de servidores sem vínculo para os cargos DAS 1, 2 e 3, havendo uma inversão desse quadro para os cargos DAS 4, 5 e 6, ao longo do período entre 2013 e 2015. Esse dado permite qualificar aqueles apresentados na tabela 4 e chama a atenção para os mecanismos de recrutamento de servidores para o alto escalão da burocracia federal, uma vez que, diferentemente da seleção via concurso público, em que são adotados critérios impessoais e objetivos, no recrutamento para os cargos “sem vínculo” são adotados critérios mais arbitrários.¹⁵

Considerando dados relativos à ocupação de cargos DAS 4, 5 e 6 em 2014, desagregados por ministério, verifica-se que apenas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o percentual de mulheres é superior a 50%. Assim como verificaram Abreu e Meirelles (2012) para a ocupação de tais cargos em 2009, os dados a seguir apontam para a existência de divisão sexual do trabalho na ocupação dos níveis mais elevados na carreira DAS, uma vez que o percentual de servidoras é mais elevado nos ministérios “sociais” (Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação, Saúde,

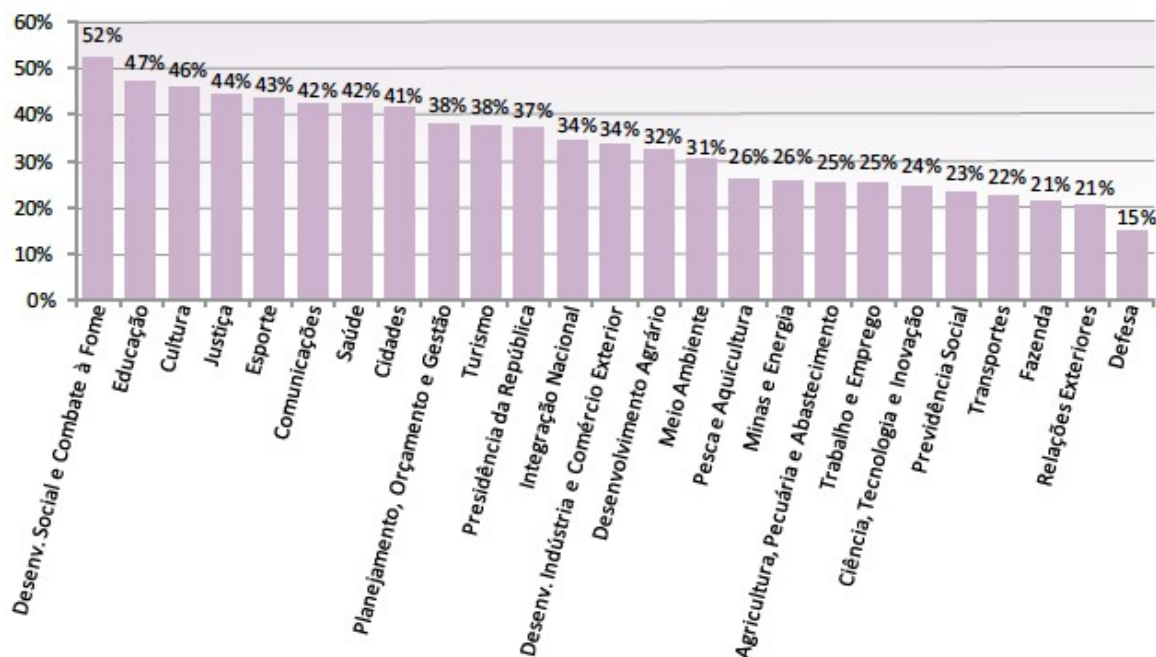
15. Vieira (2012, p. 27) identifica que o recrutamento para cargos DAS 6 são influenciados por características da coalizão governante, como grau de partidização e dispersão ideológica.

Cultura, por exemplo) e mais reduzido em ministérios das áreas econômica (por exemplo, Fazenda) e de infraestrutura (como Transportes, Minas e Energia).

GRÁFICO 4

Cargos DAS 4, 5 e 6 ocupados por servidoras, segundo órgão (2014)

(Em %)



Fonte: SIAPE, MPOG (Enap, 2015a).

Obs.: Inclui administração direta, autarquias e fundações. Dados relativos a junho de 2014.

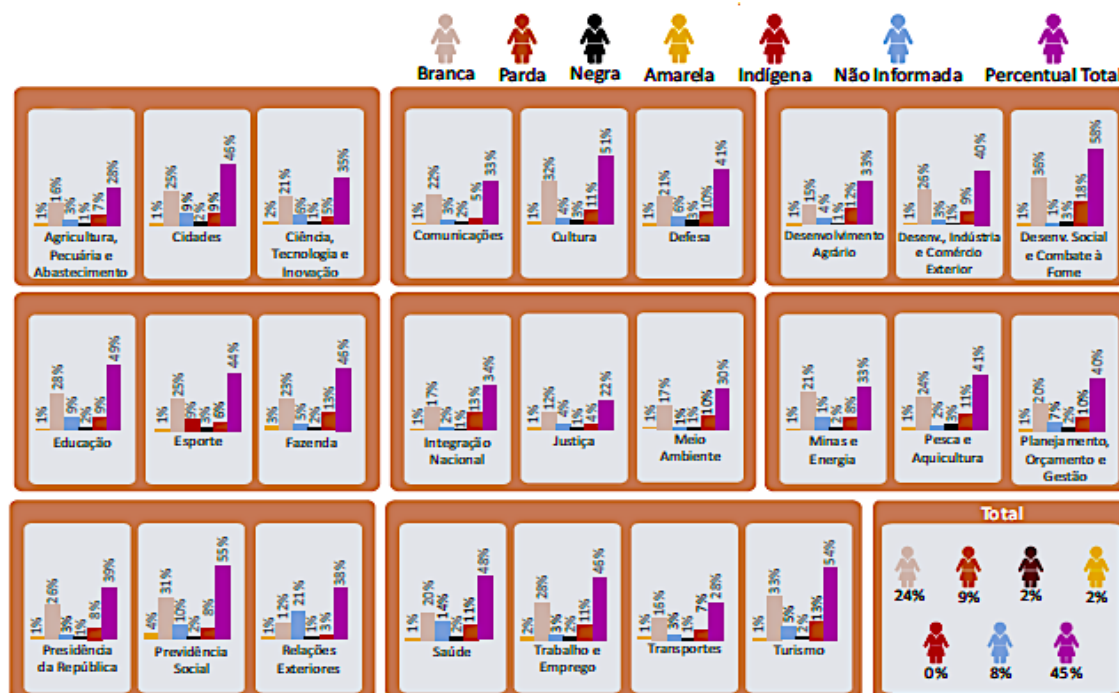
Se o quadro apresentado indica grande desigualdade entre homens e mulheres no que tange à carreira DAS, esse se torna ainda mais perverso ao se avaliar a situação das mulheres negras. Como apontou Osório (2006), a ascensão na carreira é muito mais difícil para as mulheres, especialmente para as mulheres não brancas. Dados relativos a 2014 são apresentados no gráfico 5 apresentado a seguir.

O percentual de mulheres negras (somando-se pretas e pardas) ocupando cargos DAS 4, 5 e 6 é de apenas 6,6%, valor que representa pouco mais de um quarto do percentual de mulheres brancas nesses cargos. Ao avaliar dados relativos às mulheres pretas, verifica-se que essas não estão presentes em oito dos 25 órgãos analisados (a saber: Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fazenda, Pesca e Aquicultura, Previdência Social, Relações Exteriores, Saúde, Trabalho e Emprego e Transportes). A situação ainda é mais grave para as mulheres indígenas, que não estão representadas em nenhum dos órgãos analisados.

GRÁFICO 5

Cargos DAS 4, 5 e 6 ocupados por servidoras, segundo raça/cor e órgão (2014)

(Em %)



Fonte: SIAPE, MPOG (Enap, 2015b).

Obs.: Inclui administração direta, autarquias e fundações. Dados relativos a junho de 2014.

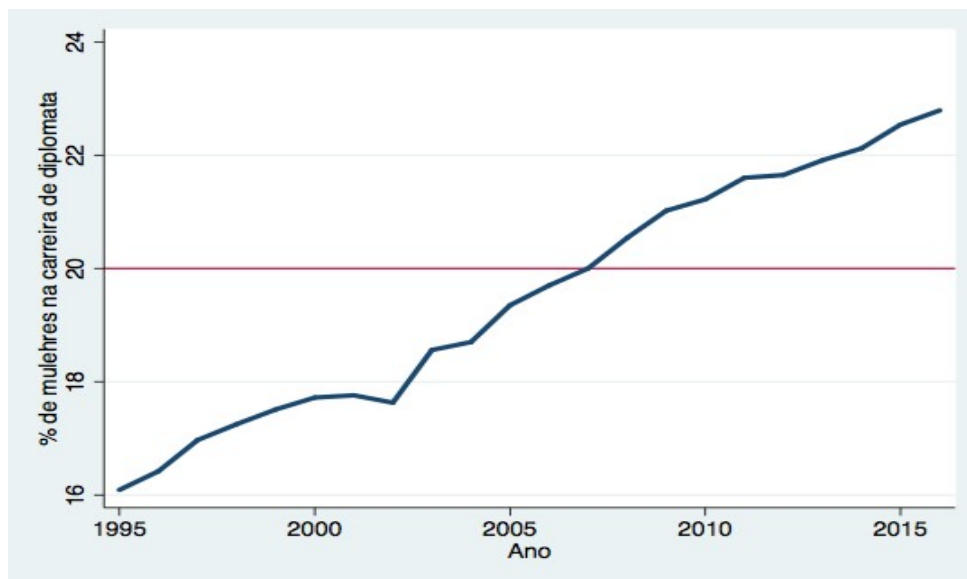
Diante desses dados, é preciso avaliar de forma mais aprofundada quais são obstáculos à ascensão profissional das mulheres e, em especial das mulheres pretas, pardas e indígenas, presentes na burocracia federal. Os dados anteriores indicam que a análise deve considerar dinâmicas de discriminação associadas ao gênero e à raça/cor, além de incluir fatores como escolaridade, tempo de serviço e tipo de vínculo, o que permitiria elaborar um quadro mais exaustivo do fenômeno do “teto de vidro”.

Analisando a carreira diplomática, uma das mais prestigiadas na administração pública federal, tem-se um cenário ainda menos favorável às mulheres, como indica o gráfico 6.

GRÁFICO 6

Evolução de mulheres na carreira de diplomata (1995, 2000, 2005, 2010 e 2015)

(Em %)



Fonte: MRE.

Os dados indicam que há um progressivo aumento do percentual de mulheres na carreira de diplomata. Entretanto, em 2015, esse número ainda é inferior a 30%. Balbino (2011) verifica, analisando dados para os anos de 1993 a 2003 que

[a]s mulheres são minoria entre os aprovados e não se observa claramente um movimento nem de crescimento, nem de decréscimo dessa proporção. Além disso, sabe-se que a aprovação de mulheres dá-se em proporção ainda menor que as inscrições femininas (Balbino, 2011, p. 167).

Segundo Farias e Carmo (2016), ao analisar a entrada na carreira, “projetando o ritmo de entrada de 1954 a 2010 para o futuro, somente em 2066 se chegaria à igualdade”. Essa conclusão aponta para a necessidade de ações deliberadas no sentido de garantir a equidade de gênero no acesso à carreira de diplomata, como a adoção de ações afirmativas e outras ações voltadas à transformação da cultura organizacional (Farias e Carmo, 2016), por exemplo.

Analisando os distintos níveis da carreira para o período 1993-2003, Balbino (2011) afirma que:

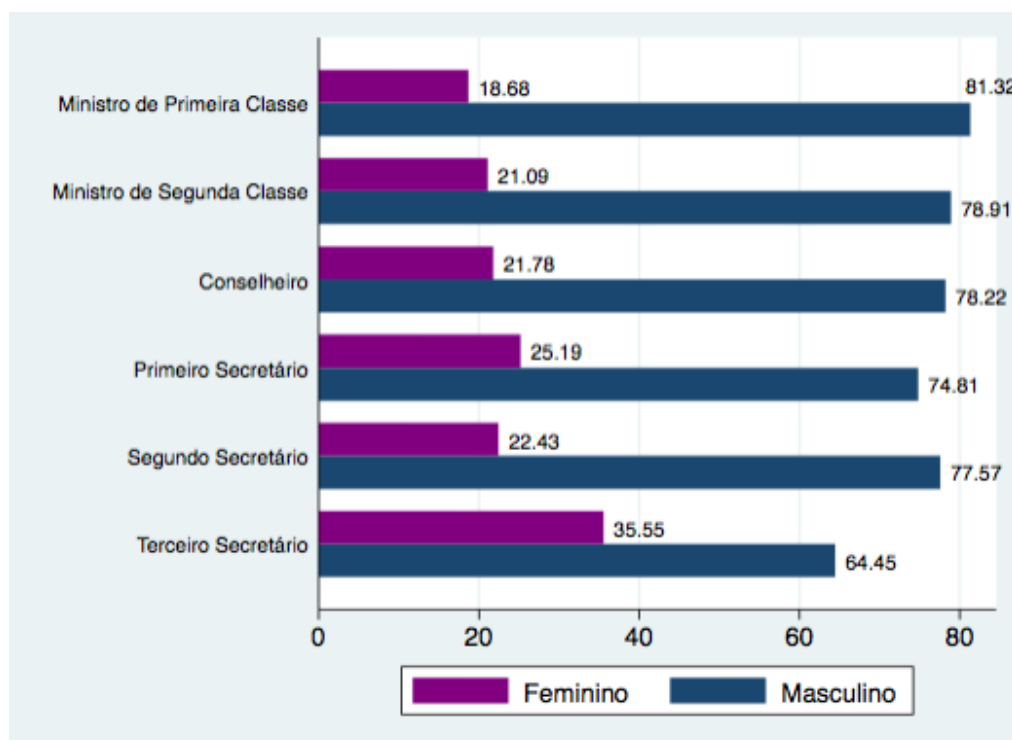
o que se ouve nos corredores da Instituição – que há desigualdade no que diz respeito à promoção de homens e mulheres diplomatas – é confirmado pela análise da proporção de diplomatas do sexo feminino na classe hierarquicamente superior da carreira. Até mesmo em comparação com o percentual de mulheres na carreira, que já é baixo (19,4%), o percentual de Ministras de Primeira Classe encontra-se defasado (7,1%). Isso a despeito, segundo entendimento comum das entrevistadas, dos esforços que a administração atual efetua no sentido de promover mulheres às classes mais altas. Note-se que, menos de dez anos atrás, em 1996, as mulheres eram somente 3,2% dos Ministros de Primeira Classe. Não se deve esquecer que o baixo número de mulheres na classe mais alta da carreira (fase em que o diplomata tem, em média, 24 anos de serviço) está também relacionado a uma presença menor ainda que a atual há 20, 30 anos (Balbino, 2011, p. 168).

Considerando dados de 2016, disponibilizados pelo MRE, verifica-se, a partir do gráfico 7, que as mulheres estão sub-representadas nos níveis mais altos da carreira, em relação ao percentual total de mulheres na carreira de diplomata.

GRÁFICO 7

Servidores na carreira de diplomata segundo sexo e nível de carreira (2016)

(Em %)



Fonte: MRE.

O gráfico 7 indica que, em fevereiro de 2016, o percentual de mulheres na entrada da carreira, como terceiro secretário, era de 35,55%, enquanto para o cargo de ministro de primeira classe (embaixador) esse número cai para 18,68%. Essa disparidade pode estar associada aos critérios de promoção para o cargo de ministro de primeira classe, que requer “três anos de exercício, como titular, de funções de chefia equivalentes a nível igual ou superior a DAS 4” (Brasil, 2008, art. 6º). Uma vez que, como o gráfico 2 indica, a presença de mulheres é reduzida em postos mais elevados na carreira de DAS. Farias e Carmo (2016) apresentam como possível causa para esse cenário, além de fatores como a existência de cultura institucional que tende a privilegiar modelos masculinos de liderança, a carência de critérios transparentes para as promoções. Nesse sentido, ainda que na carreira diplomática a promoção seja regida por critérios objetivos e imparciais, ela termina por esbarrar no teto de vidro existente nas carreiras DAS da administração pública federal.

O cenário apresentado a respeito da ocupação de cargos de chefia e direção por mulheres no Brasil indica a prevalência dos fenômenos da divisão sexual do trabalho,

dado que as mulheres ainda são minoria entre os ocupantes de tais posições. Nesse sentido, as posições mais elevadas da sociedade ainda são “domínio masculino”. Ademais, quando se detalham os dados com objetivo de aprofundar a análise, verifica-se que a divisão sexual também se manifesta nos setores de atividades em que estão a maioria das mulheres em cargos de direção, uma vez que esses se relacionam a atividades tradicionalmente “femininas”, relacionadas ao cuidado ao à área social. Importante mencionar também que a divisão sexual do trabalho apresenta um componente racial, em prejuízo das mulheres não brancas, e que há também desigualdades regionais, já que as mulheres em posições de chefia se concentram no Sudeste.

Além disso, quando se investiga a distribuição das mulheres em cargos de chefia pelos níveis de carreira, verifica-se a existência de um quadro típico do fenômeno “teto de vidro”, já que os percentuais são mais elevados nas posições de entrada das carreiras e diminuem progressivamente quando se consideram os níveis mais elevados. Esse fenômeno persiste mesmo nas carreiras do setor público, em que a entrada se dá via concurso, baseado em critérios impessoais e universais. Entretanto, como a literatura aponta, a progressão na carreira se dá usualmente por nomeação, o que pode implicar maior discricionariedade e adoção de critérios generificados, que terminam por penalizar as mulheres. Mais uma vez, o cenário se apresenta ainda mais desfavorável para as mulheres não brancas, o que indica a necessidade de se considerar, além das relações de gênero, a existência de dinâmicas raciais que também organizam ou estruturam o “teto de vidro”.

Retomando, por fim, o modelo da oferta e demanda, parece plausível afirmar, a partir dos dados apresentados, que o problema da escassa presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão não se configura como uma questão no âmbito da oferta, uma vez que o percentual de mulheres com ensino superior completo é maior que o percentual de homens com mesmo nível de escolaridade. Nesse sentido, Beltrão e Alves (2009) afirmam que se devem investigar quais mecanismos no âmbito do mercado de trabalho e da estruturação de organizações públicas e privadas terminam por constranger o acesso de mulheres às posições de poder e tomada de decisão, como a existência de cultura organizacional sexista ou baseada em modelos de liderança masculinos. Assim, apesar de serem minoria nas posições mais elevadas das carreiras analisadas e de se concentrarem em áreas tipicamente “femininas”, esses proble-

mas parecem estar relacionados a fatores estruturais ligados ao recrutamento ou à dimensão da seleção.

O acesso a tais posições se configura como um importante recurso não apenas associado ao sucesso individual, podendo ter efeitos mais amplos, tais como aqueles associados à existência de *role models*, à formação de lideranças femininas e ao desenvolvimento de habilidades e capacidades importantes. A presença de mulheres em posições de chefia pode implicar incentivo para outras mulheres ascenderem a tais posições, e na abertura de novas possibilidades de carreiras para mulheres e no desafio a estereótipos de gênero que constroem sua escolha e atuação profissionais. Resta saber se esse cenário também se apresenta no âmbito dos poderes do Estado, arenas de poder e tomada de decisão por excelência. É o que será investigado nas próximas seções.

3.2 LEGISLATIVO

A despeito da adoção de cotas eleitorais (Leis nºs 9.100/1995; 9.504/1997; 12.034/2009), a presença de mulheres no Legislativo brasileiro ainda é escassa: o país ocupa a 154ª posição no *ranking da InterParliamentary Union*.¹⁶ A tabela 5 apresenta a evolução do quadro de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados e o Senado, em 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.

TABELA 5
Candidatas e eleitas – Câmara dos Deputados e Senado (1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014)
(Em %)

Ano	Câmara dos Deputados		Senado	
	Cand.	Eleitas	Cand.	Eleitas
1994	6,15	7,4	7,33	7
1998	10,3	5,65	14,5	7
2002	11,4	8,18	11,91	15
2006	12,7	8,77	15,9	15
2010	19,07	8,6	13,06	13
2014	29,34	9,9	20,73	18,5

Fonte: TSE.

16. Dados disponíveis em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Verifica-se que a sub-representação feminina na Câmara dos Deputados se mostra quase estável, tendo aumentando apenas 2 pontos percentuais (p.p.), enquanto para o Senado esse aumento foi mais significativo, de 11,5 p.p. Entretanto, os dados indicam que o percentual de legisladoras ainda encontra-se bem abaixo do percentual mínimo de 30% estabelecido pela Plataforma de Ação de Pequim: 9,9% para a Câmara dos Deputados e 18,5% para o Senado.¹⁷

Esse dado indica que a adoção de cotas legislativas não foi suficiente para garantir um incremento do percentual de legisladoras eleitas, o que chama a atenção para características do sistema eleitoral brasileiro, especialmente a lista aberta, a possibilidade de que partidos apresentem um número de candidatos(os) equivalente a 150% do total de cadeiras disponíveis e à interpretação da Lei nº 9.504/1997, que previa que os partidos reservassem o mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo, havendo a interpretação que a adoção das cotas seria facultativa. Entretanto, a partir da minirreforma eleitoral ocorrida em 2009 e da definição de que as cotas seriam obrigatórias, levando a que os partidos não apenas reservassem, mas preenchessem o percentual mínimo de candidaturas para cada sexo, sob pena de sanção, houve um incremento no percentual de candidaturas femininas, como também indica a tabela 4.

Além disso, a tabela 5 também mostra que o aumento do número de candidaturas não é suficiente para garantir a eleição de mais mulheres: apesar de o percentual de candidaturas femininas para as eleições de 2014 indicar um incremento de mais de 23% para a Câmara dos Deputados e superior a 13% para o Senado, a magnitude do percentual de eleitas é bem inferior, como dito anteriormente. Esses dados ressaltam a importância de se avaliar aspectos como financiamento de campanha, distribuição de recursos eleitorais pelos partidos políticos e os capitais político e social dos(as) candidatos(as) (Sacchet e Speck, 2012a; 2012b; Speck e Sacchet, 2012).

Além das eleições, é possível avaliar a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão a partir dos recursos disponíveis para as legisladoras eleitas. Considerando que a representatividade de uma legislatura se assenta num

17. Como a cada eleição há renovação parcial do Senado brasileiro, nesse percentual de eleitas, significa que havia treze senadoras após as eleições de 2014, o que resultou no percentual de 16% de mulheres na Casa Legislativa. Ver: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

compromisso com a participação igualitária de seus membros, mas que há assimetria em termos de recursos políticos ou vantagens procedimentais, como a prerrogativa de definir a agenda legislativa, geralmente associadas à ocupação de cargos como presidências de comissões, posições na mesa diretora ou liderança, é necessário avaliar quais os recursos garantidos às legisladoras.

A mesa diretora é o colegiado responsável pela direção dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara dos Deputados e é composta por seis membros: presidente, vice-presidente e quatro secretários. Dentre suas prerrogativas, destacam-se a emissão de parecer a respeito de alterações no Regimento Interno, a apreciação e o encaminhamento de pedidos de informação a ministros de Estado e a distribuição de vagas em comissões entre partidos e/ou blocos partidários. No Senado, o órgão é composto por sete membros: presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários. Dentre suas atribuições, grandemente concentradas na presidência, destacam-se a definição da ordem do dia, a decisão sobre questões de ordem e a transformação de sessões públicas em secretas. O órgão é constituído por eleições, devendo-se observar o princípio da proporcionalidade partidária. A mesa diretora é, portanto, uma instância importante de definição da agenda das Casas Legislativas e de controle sobre os trabalhos destas.

Isso posto, a tabela 6 traz alguns dados relevantes a respeito da ocupação de posições de poder no Legislativo.

TABELA 6

Número de legisladoras em presidências de comissões permanentes, lideranças partidárias e cargos na mesa diretora – Câmara dos Deputados e Senado (1995-2015)

Ano	Câmara dos Deputados			Senado		
	Presidências de comissões permanentes	Liderança de part dos	Mesa Diretora	Presidências de comissões permanentes	Liderança de part dos	Mesa Diretora
1995	0	0	0	0	1	0
1996	0	1	0	0	1	0
1997	0	0	0	0	0	1
1998	0	0	0	-	0	1
1999	2	1	0	1	0	0
2000	0	0	0	1	0	0
2001	3	0	0	0	0	0
2002	1	0	0	0	0	0
2003	3	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	1	1	0
2005	3	1	0	0	0	0
2006	1	0	0	0	1	0
2007	2	0	0	2	1	0
2008	2	2	0	2	1	0
2009	4	0	0	1	1	2
2010	2	1	0	2	1	2
2011	2	1	1	1	2	1
2012	1	2	1	1	1	0
2013	1	1	0	1	1	1
2014	1	1	0	1	0	1
2015	4	1	1	1	1	1
Total	32	12	3	15	13	10

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado.

Obs.: Dados relativos ao início da sessão legislativa.

A tabela 6 mostra que apenas treze legisladoras ocuparam cargos da mesa diretora no período analisado. Esse dado pode indicar um viés de gênero na composição desse órgão e apontar para mais uma dinâmica de sub-representação no Poder Legislativo. Ademais, é relevante mencionar que em toda a história da democracia brasileira, nenhuma mulher ocupou o cargo de presidente da mesa em nenhuma das casas legislativas. Na Câmara dos Deputados, apenas em 2011, uma deputada ocupou um cargo do órgão como titular. No Senado, a presença de legisladoras na mesa é mais regular, mas há também longos períodos de completa ausência de mulheres na mesa diretora.

Diante desse quadro, a deputada Luiza Erundina apresentou em 2006 uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 590/2006) que prevê a reserva de ao

menos uma vaga para as legisladoras nas mesas diretoras da Câmara, do Senado e das comissões. Tal proposta foi aprovada nas análises de mérito realizadas pelas comissões legislativas, mas aguardou três anos para ser incluída na ordem do dia, ação que compõe uma das prerrogativas da presidência da Câmara. Em março de 2015, a PEC foi aprovada na Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado, onde aguarda desde então a emissão de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O longo processo até a aprovação da PEC nº 590/2006 na Câmara dos Deputados reforça o argumento de que a presidência da mesa diretora é um posto crítico e a importância de que seja assegurado às legisladoras representação nessa instância.

Com relação às presidências de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, estas são compostas por três membros, um presidente e três vice-presidentes. No Senado, a presidência desses colegiados é composta por presidente e vice-presidente. Assim, como na mesa diretora, destacam-se os poderes atribuídos à presidência, como convocar e definir as pautas das reuniões e designar relatores para as proposições submetidas à sua apreciação. Quanto à seleção das presidências das casas, também é adotado o critério da proporcionalidade partidária. O método de seleção de presidentes definido regimentalmente em ambas as casas é a eleição pelos membros da comissão. Entretanto, é necessário destacar que o Regimento Interno não detalha como seriam distribuídas as presidências de comissões entre os partidos (ou entre as bancadas estaduais, o que pode ter relevância especialmente no caso do Senado), indicando que essa distribuição pode ser fruto de acordos.

Pereira e Mueller (2000) afirmam que os(as) presidentes de comissões na Câmara dos Deputados são selecionados(as) por líderes partidários e que o bloco partidário majoritário controla as presidências das comissões mais importantes. Santos e Rennó (2004) verificaram que o número de mandatos legislativos prévios é um critério relevante para a seleção dos(as) presidentes de comissões na Câmara dos Deputados brasileira. Ademais, ali prevalece a regra informal de que o tamanho dos partidos define a ordem de escolha das presidências de comissões. Esses procedimentos informais reafirmam a centralização do processo decisório nas lideranças partidárias e o papel meramente formal das eleições das autoridades no âmbito das comissões.

Se se avalia o número de comissões presididas por legisladoras, verifica-se que este é baixo, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, havendo diversos

anos em que nenhuma mulher ocupou esse cargo. Ademais, se a jurisdição das comissões presidida por mulheres for considerada, verifica-se que as legisladoras ocupam recorrentemente as comissões relacionadas ao cuidado (assuntos sociais, direitos humanos, seguridade social e família e educação) e que comissões centrais, como a de constituição e justiça, não foram presididas por mulheres no período analisado.

Outra questão a ser considerada no tocante ao sistema comissional é a inexistência de uma comissão que trate especificamente de questões de gênero. Piscopo (2014, p. 12) afirma que a inexistência de uma comissão específica voltada a questões de gênero aumenta os problemas de ação coletiva e requer que as legisladoras invistam mais tempo identificando e acompanhando propostas dispersas em várias comissões. Por sua vez, Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005) verificaram que a existência de comissões específicas de mulheres ou de gênero podem implicar segregação das legisladoras e dificultar seu acesso a outras comissões. É plausível supor que os problemas de coordenação associados à inexistência de uma comissão voltada aos chamados “assuntos de mulheres” (*women's issues*) podem ser minimizados pela existência de bancadas feminina, representadas pela Secretaria da Mulher na Câmara dos Deputados e pela Procuradoria Especial da Mulher no Senado, órgãos que têm se mostrado bastante comprometidos com a pauta da inclusão de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão.

Recursos legislativos importantes também são assegurados às lideranças partidárias: na Câmara dos Deputados, líderes podem fazer uso da palavra, orientar o voto da bancada de seu partido, indicar membros para as comissões e participar do Colégio Líderes, órgão que participa na definição da agenda na Casa Legislativa e do número de membros das comissões, apenas para citar algumas de suas atribuições. No Senado, líderes também podem fazer uso da palavra e indicar membros das comissões. Há ainda as lideranças de governo, indicadas pelo(a) chefe do Executivo, que compartilham algumas das atribuições das lideranças partidárias. A tabela 5 mostra que o número de legisladoras indicadas para liderança de partidos é baixo e varia entre 0 e 2 na Câmara dos Deputados e no Senado no período analisado. Considerando os dados agregados para todo o período, as mulheres ocuparam as lideranças de partidos apenas em doze e treze ocasiões na Câmara e no Senado, respectivamente. Esse núme-

ro é muito baixo, dado o período considerado (vinte anos) e a diversidade de partidos representados nas Casas Legislativas (mais de vinte partidos). Destaca-se também a ausência de mulheres líderes de partidos em grande parte dos anos considerados na análise. Dados sobre a liderança de governo não foram apresentados porque legisladoras nunca ocuparam esse posto no período analisado, em nenhuma das Casas Legislativas.

Dado que o critério de distribuição de recursos legislativos é a proporcionalidade partidária, é preciso avaliar a presença de mulheres nas bancadas partidárias, visto que cabe aos partidos indicar membros às comissões permanentes e, conseqüentemente, candidatos(as) às presidências das comissões, além de candidatos(as) à mesa e às lideranças. A partir da tabela 7, pode-se constatar que o número de mulheres nas bancadas dos partidos, para o período 1995-2015, é pequeno: 7,8% na Câmara dos Deputados e 11,7% no Senado.

Considerando-se que esses dados são agregados para todo o período analisado, esse indicador se torna ainda mais preocupante, visto que há partidos que nunca contaram com legisladoras em suas bancadas, o que significa que a oferta de legisladoras para cargos na mesa diretora, presidências de comissões e lideranças de partido ainda é um problema. É preciso considerar também que, como o indicador mensura o percentual de mulheres nas bancadas partidárias, percentuais elevados podem indicar não maior presença de mulheres, mas sim que a bancada em questão possui tamanho reduzido.

TABELA 7

Mulheres em bancadas partidárias – Câmara dos Deputados e Senado (1995-2015)

(Em %)

Câmara dos Deputados		Senado	
Partido	F	Partido	F
DEM	4.10%	DEM	17.90%
PCdoB	37.10%	PCdoB	50.00%
PDT	5.40%	PDC	0.00%
PEN	0.00%	PDS	0.00%
PFL	4.90%	PDT	10.30%
PHS	0.00%	PFL	4.50%
PL	0.00%	PL	0.00%
PMB	9.10%	PMB	0.00%
PMDB	8.70%	PMDB	7.40%
PMN	16.70%	PP	16.70%
PP	5.10%	PPB	0.00%
PPB	0.80%	PPS	0.00%
PPS	4.30%	PR	0.00%
PR	7.60%	PRB	0.00%
PRB	5.40%	PSB	13.00%
PRONA	0.00%	PSC	0.00%
PROS	8.00%	PSD	0.00%
PRP	0.00%	PSDB	6.20%
PRTB	0.00%	PSOL	75.00%
PSB	15.30%	PT	36.20%
PSC	8.70%	PTB	0.00%
PSD	1.20%	PV	100.00%
PSDB	7.60%	REDE	0.00%
PSL	0.00%	Sem partido	0.00%
PSOL	16.70%	Total	11.70%
PST	0.00%		
PSTU	0.00%		
PT	11.50%		
PTB	3.50%		
PTC	0.00%		
PTdoB	14.30%		
PTN	40.00%		
PV	5.40%		
REDE	20.00%		
SD	0.00%		
Sem partido	0.00%		
Total	7.80%		

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado.

Obs.: Dados relativos às bancadas da posse.

Outra forma de analisar a presença de mulheres no Legislativo é avaliar sua distribuição segundo as Unidades da Federação (UFs). Uma vez que os distritos eleitorais coincidem com as UFs e que essas constituem também outro eixo de lealdade e distribuição de recursos legislativos. Especialmente no caso do Senado, é interessante também avaliar a presença de legisladoras nas bancadas estaduais, o que pode ser feito a partir da análise da tabela 8.

Mais uma vez, os dados indicam um quadro ainda mais grave se comparado ao percentual de legisladoras nas duas Casas Legislativas, apresentado na tabela 5, uma vez que há bancadas estaduais no Senado que nunca contaram com legisladoras entre seus membros, como Amapá, Distrito Federal, Paraíba e Pernambuco. Destacam-se pelo oposto, ou seja, pela maior presença de mulheres em suas bancadas, em termos percentuais, os estados do Acre, de Goiás, de Roraima, do Rio Grande do Sul e de Sergipe, no caso do Senado; e o Acre, na Câmara dos Deputados. Esses dados apontam para a necessidade de se considerar dinâmicas específicas da desigualdade de gênero nos estados brasileiros, que se configuram também como distritos eleitorais. Isso significa que a discussão sobre a presença de mulheres e as estratégias para o incremento dos percentuais de legisladoras no Legislativo nacional deve atentar para especificidades locais.

TABELA 8

Mulheres nas bancadas estaduais – Câmara dos Deputados e Senado (1995-2015)

(Em %)

UF	Câmara dos Deputados	Senado
AC	16.70%	22.20%
AL	6.70%	11.10%
AM	14.00%	16.70%
AP	26.80%	0.00%
BA	4.40%	11.10%
CE	1.70%	11.10%
DF	11.90%	0.00%
ES	24.00%	5.60%
GO	12.90%	22.20%
MA	6.50%	11.10%
MG	3.80%	5.60%
MS	7.50%	16.70%
MT	14.60%	11.10%
PA	9.20%	15.80%
PB	3.20%	0.00%
PE	2.30%	0.00%
PI	3.80%	5.60%
PR	2.00%	11.10%
RJ	11.40%	11.10%
RN	16.70%	16.70%
RO	12.50%	10.00%
RR	12.20%	22.20%
RS	7.60%	22.20%
SC	5.00%	11.10%
SE	0.00%	22.20%
SP	6.40%	11.10%
TO	10.00%	11.10%
Total	7.50%	11.60%

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado.

Obs.: Dados relativos às bancadas da posse.

Juntos, os dados dispostos nas tabelas 7 e 8 permitem refinar a análise dos entraves à presença de legisladoras no legislativo nacional. Duas questões se destacam a partir dos dados apresentados: a presença de mulheres no Legislativo nacional é muito baixa e, quando o número de legisladoras é desagregado por partido ou por UF,

esse quadro se torna ainda mais grave, o que indica que a demanda por representação descritiva é central no país; essa dimensão se torna ainda mais relevante se se analisa posições-chave na organização do Poder Legislativo e o processo de tomada de decisão das Casas Legislativas, visto que, nesses casos, a presença de mulheres é ainda mais escassa.

Esse cenário explicita a relevância das dinâmicas eleitoral e partidária para o incremento da presença de mulheres no Legislativo, chamando a atenção para a dinâmica eleitoral e partidária. Nesse sentido, é importante considerar que os partidos são importantes mediadores na distribuição de recursos legislativos e eleitorais e que têm um papel decisivo na ampliação da presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão. Assim, a seção seguinte se voltará à análise de indicadores relativos aos partidos, na tentativa de elucidar alguns mecanismos capazes de contribuir para a superação do quadro antes apresentado.

3.3 PARTIDOS POLÍTICOS

A centralidade dos partidos na garantia da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão se relaciona à sua atuação como *gatekeepers*¹⁸ nas arenas eleitoral e legislativa. Na primeira, em virtude da definição das listas de candidatas(os) a cargos eletivos, à distribuição de recursos importantes, relacionados ao fundo partidário e à distribuição de tempo no horário gratuito político-eleitoral (HGPE); na segunda, como mediadores da distribuição de recursos legislativos, como vagas em comissões. Nesse sentido, é preciso considerar que esses são organizações generificadas, ou seja, que a dimensão de gênero constitui um eixo de hierarquização e desigualdade no interior das estruturas partidárias, conforme defendem Lovenduski (1993), Caul (1999; 2001), Kittilson (1997; 2011; 2013), O'Brien (2012; 2013; 2015), Johnson (2005; 2014), Araújo (2005), Barreira e Gonçalves (2012), Santos, Paula e Seabra (2012), Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010) e Hernandez Monzoy (2011).

Tratando das estratégias das militantes para introduzir suas demandas em partidos políticos europeus, Lovenduski (1993) afirma, em trabalho pioneiro sobre gênero e partidos, que estas eram apresentadas como reivindicações universais, de

18. *Gatekeepers* são os selecionadores, como líderes partidários, responsáveis pelo recrutamento de candidatas, na arena eleitoral, e de legisladoras para comissões legislativas, por exemplo, na esfera legislativa. Respondem pela dimensão da demanda no processo de recrutamento político.

forma a evitar acusações de segregação. Em seguida, adotava-se uma estratégia dupla, de atuar nas redes de mulheres e nas áreas do partido dominadas pelos homens. Por fim, fazia-se necessário prestar atenção às “regras do jogo”, uma vez que disputas (intra) partidárias se apresentavam como prioritárias e mais relevantes que as relações de gênero.

As mudanças introduzidas nos partidos a partir dessas estratégias podem ser caracterizadas como programáticas ou organizacionais, ou seja, dizem respeito tanto a princípios e políticas, quanto a métodos de recrutamento e promoção das mulheres a posições estratégicas no interior dos partidos. Com relação às mudanças programáticas, a autora afirma que essas tendem a ser filtradas pelas ideologias partidárias, ou seja, acomodadas de modo a se tornarem congruentes com programas partidários já delineados ou a respeitarem o corte esquerda-direita.

No tocante às transformações organizacionais, essas foram classificadas em três categorias, a saber: *i)* retórica, ou seja, incorporação das demandas de mulheres em campanhas, plataformas e discursos, havendo referência frequente à importância do incremento do número de candidatas e eleitas; *ii)* ações afirmativas, voltadas à oferta de treinamento especial às mulheres, além de auxílio financeiro; e *iii)* discriminação positiva ou reserva de vagas para mulheres em listas partidárias e outras estruturas intrapartidárias. A adoção de um discurso “generificado”, que ocorre a partir da mudança retórica, impulsionaria as demais transformações.

A autora indica, pois, que tais mudanças apresentam caráter progressivo e este parece estar associado às suas consequências distributivas. Essa relação se intensifica ainda mais na presente investigação: considerando que os países analisados são democracias presidencialistas, mudanças programáticas e retóricas implicam pequeno ou nenhum ônus aos partidos, podendo ainda ser “traduzidas” à luz das ideologias partidárias. Já ações afirmativas implicam efetiva disposição de alterar a estrutura intrapartidária, no sentido de garantir às mulheres acesso mais equitativo a recursos partidários ou a estabelecer ações pautadas pela equidade de gênero ou “pró-gênero”. Essa distinção é importante porque permite hierarquizar as características dos partidos com relação aos seus possíveis efeitos para a representação de mulheres.

Ademais, fatores como ideologia partidária e organização interna dos partidos, em específico, a presença de mulheres nas executivas nacionais e a existência de

órgãos de mulheres nos partidos são retomados por Caul (2001) e Kittilson (1997; 2011). Avaliando os determinantes da adoção de cotas de gênero por partidos políticos europeus, Kittilson (1997) e Caul (2001) verificam que características como a proporção de mulheres na executiva nacional e a ideologia partidária são características relevantes para a inclusão de mulheres. Ademais, Kittilson (2011) observa que a presença de mulheres no órgão decisório nacional do partido e o número de mulheres na bancada do partido no Legislativo aumentam a probabilidade de que o partido enfatize em seu programa questões relacionadas à justiça social e adoção de cotas.

Em pesquisa sobre os determinantes da emergência de lideranças partidárias femininas, O'Brien (2015) afirma que a ênfase em mulheres em posição de liderança nos partidos é importante porque

a presença de mulheres nas elites partidárias, por exemplo, aumenta o número de candidatas e eleitas (Cheng e Tavits, 2011; Kunovich e Paxton, 2005). Partidos com maior número de mulheres em sua estrutura interna também apresentam maiores chances de adotarem ações afirmativas voltadas a candidatas (Caul, 2001; Kittilson, 2006). Assim, como fomentar a presença de mulheres em cargos eletivos, líderes partidárias podem também influenciar a representação de mulheres na elaboração de políticas públicas. Quanto maior o número de mulheres em comitês executivos de partidos, por exemplo, maior a probabilidade de o partido incluir temas relacionados à justiça social em sua plataforma (Kittilson, 2011). Finalmente, a seleção de líderes do sexo feminino pode quebrar o teto de vidro, não apenas permitindo que outras mulheres atinjam esse posto (Jalalzai e Krook, 2010), mas também melhorando as percepções de eleitores a respeito da efetividade de mulheres líderes e enfraquecendo estereótipos tradicionais de gênero sobre o papel das mulheres nas esferas pública e privada (Beaman *et al.*, 2009; 2012) (O'Brien, 2015, p. 4, tradução nossa).

Dessa forma, Kittilson (2013) sustenta que cinco fatores condicionam as oportunidades para homens e mulheres nos partidos, quais sejam, o grau de formalização; a ideologia partidária; regras de seleção de candidatos(as); grau de

centralização e faccionalização. Dentre esses fatores, a autora afirma que ideologia partidária é o mais recorrente na literatura, mas seu potencial explicativo vem declinando na medida em que mesmo partidos de direita passam a adotar discursos "pró-gênero" e cotas para mulheres em listas eleitorais. Grau de formalização, regras de seleção de candidatos e grau de centralização estão associados, mas, segundo a autora, não há consenso com relação aos efeitos da centralização nas oportunidades para mulheres. Além desses fatores, a faccionalização ou a existência e relevância de grupos organizados dentro dos partidos pode garantir oportunidades para as mulheres, especialmente se essas conseguem se aliar a outros grupos.

Santos, Paula e Seabra (2012, p. 309) apontam que, para o caso brasileiro, o percentual de candidatas apresentadas pelo partido (ou o cumprimento das cotas) não implica eleição de mais mulheres. Os autores aventam a hipótese de que a alocação de recursos em favor de candidatas será maior quanto mais o partido for poroso à participação de organizações ligadas à temática de gênero.

Por fim, cabe retomar a contribuição de Frisch e Kelly (2003; 2006), que identificam que o viés de gênero na alocação das vagas destinadas ao partido Republicano na Câmara Baixa estadunidense poderia ser atribuído à ausência de mulheres no colegiado responsável por esse processo. Assim, é plausível supor que mais mulheres nas elites partidárias (ou *more women at the table*) podem garantir maiores oportunidades para as mulheres não apenas nos partidos, mas também nos Legislativos. Vê-se, pois, que características partidárias como ideologia, presença de mulheres em órgãos decisórios, a natureza dos procedimentos internos, especialmente aqueles relativos à seleção de candidatos(as) e a existência de grupos de mulheres organizados, podem afetar a presença de mulheres em espaços de poder e decisão.

O caráter generificado dos partidos políticos também se apresenta nos países analisados, como mostram Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010). Em pesquisa sobre gênero e partidos políticos na América Latina, as autoras verificaram a existência de inúmeras barreiras à representação de mulheres, tais como: o caráter piramidal da participação feminina, que se caracteriza por seus altos percentuais na base, combinado com escassos números nas elites partidárias; a inexistência de referência à equidade de gênero e temas correlatos em documentos de metade dos partidos investigados; a pequena oferta de capacitações e cursos de formação de lideranças

femininas; a inexistência de princípios paritários como critérios para o financiamento de campanhas, e a ausência de reserva de vagas para mulheres em órgãos decisórios dos partidos.

Garantir a presença de mulheres nos partidos é ainda um desafio¹⁹ no Brasil. Em 2009, o percentual de filiadas era de 44,19% (Brasil, 2013), enquanto a média para a América Latina era de 51% (Roza, Llanos e Garzón de la Roza, 2010, p. 28) Esse quadro é grave e seus efeitos ultrapassam a dimensão partidária, segundo os mesmos autores:

Os dirigentes e os membros dos órgãos decisórios máximos dos partidos não apenas controlam a seleção de candidatos e os planos e políticas públicas quando seus membros chegam ao poder, mas também em muitos casos escolhem os líderes do Poder Legislativo. Ademais, os membros do comitê executivo nacional (CEN) são responsáveis por implementar acordos e resoluções adotadas pela assembleia nacional do partido e por verificar o cumprimento de estatutos e leis eleitorais nacionais. Portanto, a presença de mulheres nos CEN é crítica para assegurar que as leis de cotas para seleção de candidatos ao Poder Legislativo sejam acatadas; influenciar a composição das listas; monitorar o orçamento dos partidos, assegurando que esse cumpra com seus compromissos de gênero; representar os interesses das mulheres nos espaços de decisão e promover mecanismos e acompanhar as políticas voltadas a fomentar a igualdade de gênero. Por sua vez, uma maior presença das mulheres nos CEN é imprescindível para mudar a cultura organizacional dentro dos partidos, já que essa tem excluído historicamente as mulheres e tem sido regida por um modelo masculino de exercício de poder, limitando

19. A esse respeito, foi lançada em 2013 a campanha *Mulher, tome partido!*: “[a] campanha tem como meta aumentar em 20% o número de mulheres filiadas até o dia 4 de outubro, prazo final de filiação para quem deseja concorrer a um cargo político nas eleições gerais de 2014. A campanha foi organizada pelas Procuradorias Especiais da Mulher da Câmara e do Senado, e conta com o apoio da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres) e da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República”. Disponível em: <<https://goo.gl/tSmD98>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

assim a capacidade de incidência das mulheres (Roza, Llanos e Garzón de la Roza, 2010, p. 28, tradução nossa).

Apenas oito países latino-americanos adotam cotas de gênero para a seleção de membros de comitês executivos: Bolívia, Costa Rica, Equador, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai (Roza, Llanos e Garzón de la Roza, 2010). No Brasil, apenas PDT, PPS, PSB, REDE, PSOL, PV e PT adotaram voluntariamente esse mecanismo, destinando um percentual das vagas na executiva nacional às mulheres. PSDB, PROS, PTB e SD reservam *uma* vaga para mulheres na executiva nacional, relativa à Secretaria da Mulher. O PCdoB menciona o incentivo à eleição de mulheres em seu estatuto, sem definir, no entanto, como ele se materializaria. Considerando os partidos com representação no Congresso Nacional, o percentual de mulheres na executiva nacional em 2015 variou entre 0% (PHS, PTC e PTdoB) e 50% (PSTU), como mostra a tabela 9.

TABELA 9
Mulheres nos comitês executivos nacionais de partidos (2015)
 (Em %)

Partido	Total	F	%F
PCdoB	32	9	28.13
DEM	37	1	2.7
PDT	26	5	19.23
PEN	24	4	16.67
PHS	7	0	0
PMDB	19	1	5.26
PMN	13	4	30.77
PP	29	3	10.34
PPS	16	4	25
PR	21	3	14.29
PRB	16	6	37.5
PROS	20	5	25
PRP	18	9	50
PRTB	12	3	25
PSB	38	7	18.42
PSC	16	2	12.5
PSD	37	4	10.81
PSDB	35	4	11.43
PSDC	19	2	10.53
PSL	19	3	15.79
PSOL	19	9	47.37
PTB	51	5	9.8
PTC	9	0	0
PTdoB	11	0	0
PTN	13	4	30.77
PV	20	6	30
PT	16	7	43.75
PMB	18	10	55.56
REDE	25	10	40
PSTU	10	5	50
SD	26	1	3.85
Total	672	136	20.24

Fonte: TSE.

A escassa presença e, em muitos casos, a ausência de mulheres nos comitês executivos nacionais dos partidos pode, pois, traduzir-se no reduzido número de legisladoras na Câmara dos Deputados e no Senado brasileiros. Entretanto, os dados indicam que, por um lado, a existência de reserva de vagas nos comitês executivos nacionais não é suficiente para garantir a presença de mulheres em tais órgãos e, por outro lado, que essa não é uma condição necessária, como indica o caso do PSTU.

Considerando a existência de órgãos nacionais de mulheres nos partidos políticos brasileiros, apenas um dos trinta partidos analisados não informa a existência desse órgão em seu sítio eletrônico (PSTU). Vê-se que há certa difusão dessas instituições nos partidos políticos, o que indica que, seguindo a classificação de Lovenduski (1993), transformações relativas a ações afirmativas foram realizadas. No entanto, a efetividade de tais órgãos é limitada, considerando o panorama da América Latina, como apontam Hernandez Monzoy (2011) e Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010, p. 9-10, tradução nossa).

Apesar de a maioria dos partidos políticos dispor de unidades da mulher, estas têm uma participação muito limitada e pouca influência nas decisões partidárias. Menos da metade dessas unidades nos partidos pesquisados conta com representação direta no corpo executivo dos mesmos e menos de um terço participa na formação de listas de candidatos ou na elaboração de planos de governo. Por sua vez, só 15 por cento dos partidos estabelece regimento para o funcionamento orgânico das unidades da mulher, situação que limita sua capacidade de desenhar e implementar estratégias e ações a longo prazo dirigidas a promover a igualdade de gênero.

Assim, seria importante avaliar se a existência de tais órgãos pode ser classificada como uma ação afirmativa ou se sua existência indica apenas um compromisso retórico com o incremento da participação de mulheres nos partidos. Isso impõe investigar como esses órgãos atuam, quais seus objetivos, se há e quais são suas estratégias de recrutamento e formação de candidatas, se possuem relações com movimentos sociais, qual o *status* das mulheres no partido, se há provisão de recursos para elas. Infelizmente, essa tarefa foge ao escopo desta análise.

Por fim, Sacchett (2009) lembra que

Os partidos têm um peso central para a promoção política das mulheres. Considerando-se sua importância no processo de recrutamento e seleção de candidatos, como fonte de recursos financeiros e sua influência sobre a agenda política, uma inclusão efetiva das mulheres em espaços de tomada de decisão política

implica uma ação consciente dos partidos para promover mudanças em suas estruturas e práticas internas, bem como nas políticas e ações do governo (p. 186).

Nesse sentido, a transformação de estruturas partidárias no sentido de garantir a inclusão política de mulheres é crucial para mitigar a desigualdade no acesso às posições de poder e tomada de decisão. O Brasil tem caminhado nesse sentido, como indicam as recentes mudanças na legislação eleitoral, que têm se voltado aos partidos. Destaca-se aqui a Lei nº 12.034/2009, que estabelece que pelo menos 5% dos recursos do fundo partidário devem ser empregados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, e que um mínimo de 10% do total da propaganda partidária e eleitoral gratuita veiculada em rádio e televisão deverá ser destinado à promoção e difusão da participação política feminina, prevendo inclusive sanção aos partidos que descumprirem o determinado. A Lei nº 13.165/2015 é especialmente importante porque define que os órgãos partidários de mulheres seriam responsáveis por gerir tais recursos e desenvolver essas ações, o que garante maior organicidade e relevância às instâncias de mulheres nos partidos. Entretanto, é preciso ressaltar que tais mudanças, como atesta a Lei de Cotas, caminham a passos lentos, nem sempre apresentam os resultados esperados.

3.4 PODER EXECUTIVO

A presença de mulheres no Executivo, especificamente como ministras, também é escassa no Brasil, como mostra a tabela 10.

TABELA 10
Ministros de Estado, segundo governo e sexo (1995-2018)

Governo	Sexo				Total
	F	%	M	%	
FHC 1995-1998	1	4	24	96	25
FHC 1999-2002	0	0	28	100	28
Lula 2003-2006	3	10	27	90	30
Lula 2007-2010	2	6.67	28	93.33	30
Dilma 2011-2014	9	24.32	28	75.68	37
Dilma 2015-2018	6	15.79	32	84.21	38
Total	21	11.17	167	88.83	188

Fonte: Presidência da República.

Obs.: Dados relativos ao gabinete de posse.

Os dados indicam que, apesar de serem de livre nomeação por parte do(a) presidente, as mulheres ainda encontram grandes barreiras relativas à ocupação de postos ministeriais no país. Considerando os gabinetes de posse dos governos brasileiros entre 1995 e 2015, destaca-se o primeiro governo Dilma (2011-2014) por ter nomeado o mais alto percentual de mulheres para compor seu governo, 24,32%. O segundo governo Fernando Henrique Cardoso destaca-se pelo oposto, uma vez que nenhuma mulher foi nomeada ministra em seu gabinete de posse.

Como no período entre 1995 e 2015 houve três presidentes no Brasil, todos reeleitos para um segundo mandato, observa-se que o número de ministras tende a ser maior no primeiro mandato: nos governos Fernando Henrique Cardoso, o número foi de uma no primeiro mandato para zero no segundo; nos governos Lula, o número caiu de três, no primeiro mandato, para duas, no segundo; no governo Dilma, esse número passa de nove para seis entre o primeiro e o segundo mandato. Chama atenção o fato de que, mesmo com tal redução, os governos Dilma terem indicado mais mulheres (quinze) que os quatro governos anteriores (seis, no total).²⁰

Ainda que os dados não permitam afirmar que existe uma relação entre o sexo do(a) presidente e o percentual de ministras no gabinete, é possível tomá-la como hipótese, considerando os efeitos simbólicos da presença de uma mulher como chefe do Executivo, além de sua disposição para incluir mais mulheres, constituindo-se assim como um “ator crítico”, comprometido com a equidade de gênero. O primeiro pronunciamento da presidente,²¹ após as eleições de 2010 enfatiza a demanda por igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, relacionada à importância da eleição de uma mulher para o cargo político mais importante do país, uma vez que isso permitiria às mulheres considerar como possibilidade real sua participação política, constituindo a presidenta uma espécie de “modelo” para as futuras gerações. Essa questão é sintetizada pela frase, muitas vezes repetida nesse pronunciamento: “sim, a mulher pode”.

Entretanto, o fato apontado anteriormente, de que o percentual de ministras tende a se reduzir entre o primeiro e segundo mandatos de presidentes reeleitos,

20. Esse fato gerou grande repercussão na mídia, tendo sido inclusive alvo de piadas. A título de ilustração, lembro o fato de que, mesmo contando com menos do 30% de mulheres, o gabinete foi caracterizado pelo humorista José Simão, como “periquitério”.

21. Disponível em: <<https://goo.gl/NBX1DB>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

chama atenção para outros fatores que podem influenciar a dinâmica da formação dos gabinetes presidenciais, especialmente no caso brasileiro, em que o Executivo é multipartidário, característica do presidencialismo de coalizão. Nesse modelo, a formação de gabinetes presidenciais passa por negociações entre partidos, com o objetivo de garantir maiorias estáveis no Congresso, garantindo assim governabilidade assentada em relação de cooperação e coordenação entre Executivo e Legislativo.²²

Tem-se, pois, que a negociação interpartidária é essencial para a formação e a gestão da coalizão governante, o que mais uma vez conduz o foco aos partidos políticos como mediadores na distribuição de cargos, dessa vez no Executivo. Diversos estudos no campo da Ciência Política brasileira têm se concentrado em explicar essa dinâmica (Amorim Neto, 2000; Figueiredo e Limongi, 1999; Power, 2010; Santos, 2003), mas nenhum deles enfatiza a dimensão de gênero.

Shumacher e Ceva (2015) elaboraram um inventário das ministras e suas respectivas pastas. Considerando apenas o período entre 1995 e 2015,²³ tem-se: Dorothea Werneck (Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Indústria, Comércio e Turismo); Claudia Maria Costin (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado); Matilde Ribeiro (Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial); Emília Fernandes (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres); Nilcéa Freire (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres); Dilma Rousseff (Ministério das Minas e Energia e Casa Civil); Marina Silva (Ministério do Meio Ambiente); Erenice Guerra (Casa Civil); Izabella Teixeira (Ministério do Meio Ambiente); Márcia Helena Carvalho Lopes (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Marta Suplicy (Ministério do Turismo; Cultura); Ana de Hollanda (Ministério da Cultura); Helena Chagas (Secretaria de Comunicação Social); Ideli Salvatti (Ministério da Pesca e Aquicultura; Secretaria de Relações Institucionais; Secretaria Especial de Direitos Humanos); Iriny Lopes (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres); Eleonora Menicucci (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres); Luiza Barros (Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial); Maria do Rosário Nunes (Secretaria Especial de Direitos Humanos); Miriam Belchior (Ministério

22. A coordenação entre Executivo e Legislativo está assentada nos poderes de agenda garantidos a presidentes e líderes partidários e depende de fatores como a proporcionalidade entre postos ministeriais e o tamanho das bancadas dos partidos no Legislativo ou da taxa de coalescência, por exemplo (Amorim Neto, 2000).

23. As autoras incluem as ministras que foram nomeadas após a posse e também ministras interinas.

rio do Planejamento); Tereza Campello (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Gleisi Hoffman (Casa Civil); Nilma Lino Gomes (Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial; Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos) Kátia Abreu (Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

Das vinte e três ministras elencadas anteriormente, catorze ocuparam em algum momento de sua carreira pastas relacionadas à área social. Dentre essas, cinco chefiaram a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres ou o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos; três foram secretária especial de Promoção da Igualdade Racial ou secretária especial de Direitos Humanos. Esse quadro parece indicar que há, na ocupação de postos ministeriais, divisão sexual do trabalho e a tendência a que ministras sejam responsáveis por pastas associadas à área social. Entretanto, essa tendência deve ser tomada como hipótese, uma vez que os dados apresentados não são conclusivos.

A relação entre gênero e poder Executivo tem ganhado grande atenção da literatura internacional (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009; Escobar-Lemmon, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson, 2012; Krook e O'Brien, 2012). Esses estudos têm mostrado que, para a América Latina, a presença de mulheres nas elites políticas e, em especial, nas elites legislativas, é importante para garantir a presença feminina nos gabinetes presidenciais. Além disso, as análises indicam que presidentes vinculados(as) a partidos de esquerda tendem a nomear mais mulheres como ministras. Entretanto, avaliando a ocupação de pastas ministeriais por homens e mulheres, as autoras verificam haver uma divisão sexual do trabalho, uma vez que ministras tendem a ocupar as pastas relacionadas a atividades de cuidado, como educação e políticas sociais, o que também parece ocorrer no Brasil, segundo dados antes apresentados.

Além de remeter à discussão sobre divisão sexual do trabalho e a separação e hierarquização entre atividades "masculinas" e "femininas", tais estudos permitem retomar o modelo da oferta e demanda, uma vez que indicam que a maior presença de mulheres nas elites políticas favorece a presença de mulheres em gabinetes ministeriais. Nesse sentido, a discussão aqui realizada permite explicitar alguns "gargalos" no que se refere ao acesso das mulheres às posições de poder e tomada de decisão, como se viu a partir dos dados sobre cargos de chefia nos setores público e privado, nos partidos políticos e no Poder Legislativo.

No entanto, como mencionado anteriormente, destaca-se a inexistência de estudos que se voltem à formação da coalizão governante considerando a dimensão de gênero, ou mesmo os efeitos da presença de ministras na elaboração e gestão de políticas sob sua tutela ou ainda na promoção de ações e estratégias voltadas à equidade e transversalidade de gênero.

Resta, por fim, tratar do Judiciário, a fim de verificar se o quadro até agora apresentado se mantém também para esse Poder. É o que será feito na próxima seção.

3.5 PODER JUDICIÁRIO

A partir da redemocratização, o Poder Judiciário assumiu centralidade na democracia brasileira, constituindo-se como guardião da Constituição e um novo ator na expressão da “vontade soberana” (Werneck Vianna, 2008). Sua relevância também se manifesta na garantia de direitos das mulheres, o que fica evidenciado a partir das políticas de enfrentamento à violência, especialmente com a promulgação da Lei Maria Penha.

Apesar disso, há ainda grandes entraves à presença feminina no Judiciário, como indicam dados do Censo do Poder Judiciário (CNJ, 2014) apresentados no gráfico 8.

GRÁFICO 8

Magistrados segundo ano de ingresso, por sexo

(Em %)



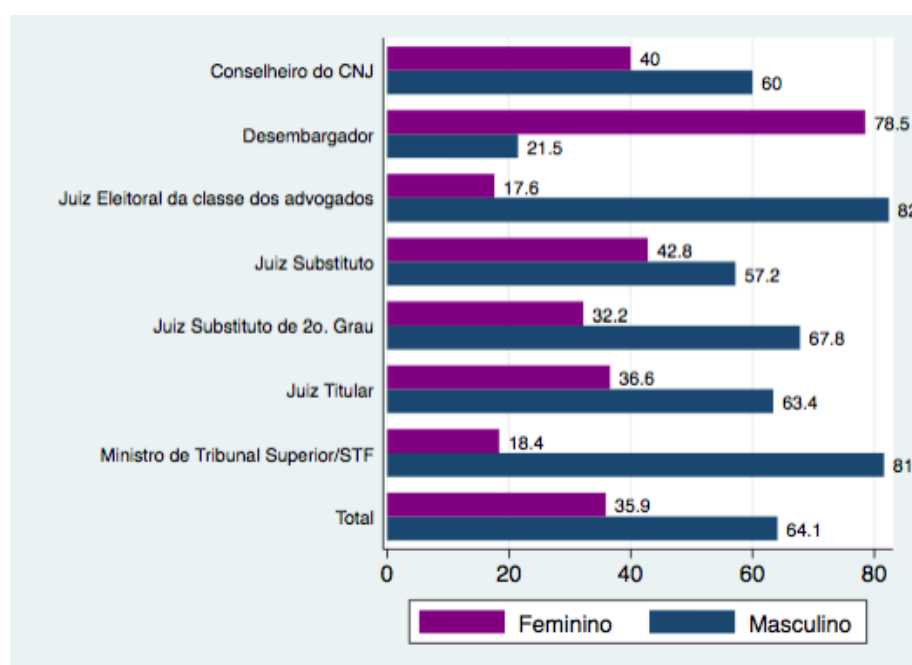
Fonte: CNJ (2014).

Verifica-se que apenas na década de 1990 o percentual de magistradas supera 30%, havendo, porém, um declínio do percentual de magistradas no período entre 2012 e 2013. Quando se verificam os dados desagregados por ramos de Justiça (gráfico 9), vê-se que a Justiça do Trabalho é mais inclusiva no que se refere à presença de mulheres, apresentando um quadro próximo à paridade de gênero, uma vez que as mulheres constituem 47% do total de magistrados nesse ramo. Entretanto, o percentual de magistradas é inferior a 30% nas Justica Militar Estadual (16,2%), Federal (26,2%) e Eleitoral (28,1%), e nos Conselhos Superiores (26,1%) e Tribunais Superiores (27,8%).

GRÁFICO 9

Magistrados segundo ramos de Justiça, por sexo (2013)

(Em %)



Fonte: CNJ (2014).

Os dados desagregados por tipo de carreira indicam que o percentual de mulheres é mais elevado para as posições de início de carreira, declinando de forma substantiva quando comparado ao topo da carreira. O gráfico 11 mostra que, enquanto 40% dos juizes substitutos são mulheres, essas representam apenas 17,8% dos ministros de Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal. Esses dados reforçam o quadro já apontado por Melo, Nastari e Massula (2005), que verificaram que, para o período entre 1999 e 2004:

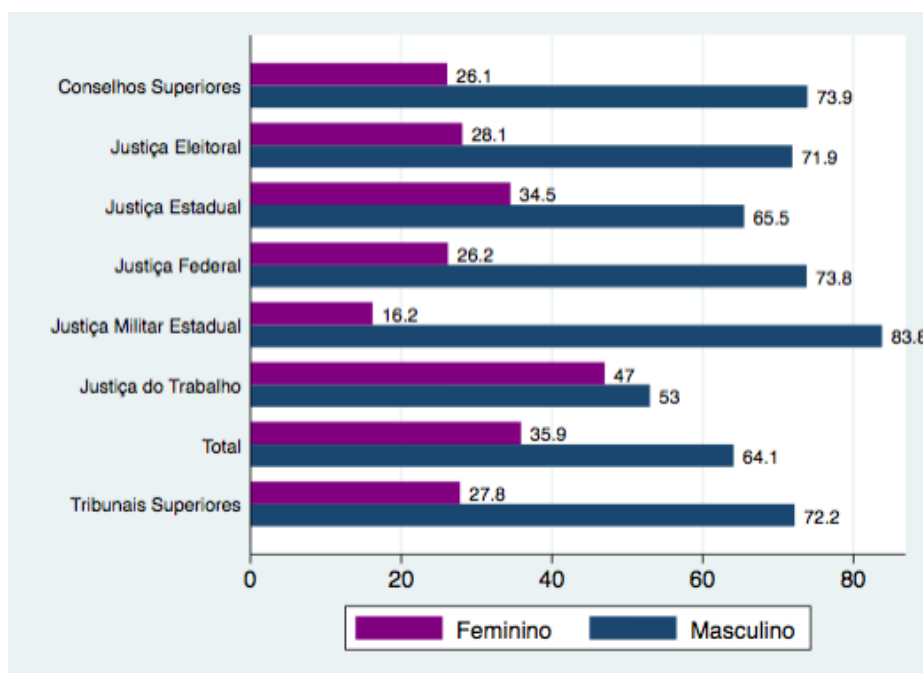
as informações disponíveis permitem afirmar que, de maneira geral, a participação da mulher na magistratura brasileira ainda é marcada por um significativo quadro de iniquidade e, em regra, a redução das diferenças é tímida e lenta, quanto mais nos aproximamos das instâncias superiores, da cúpula do Poder Judiciário. Ou seja, a função judicante é desempenhada majoritariamente por homens sendo que as diferenças se acentuam quando se compara a especialidade da justiça, o nível federativo ao qual se vincula e o grau de jurisdição (Melo, Nastari e Massula, 2005, p. 6).

O quadro apresentado indica que há um “funil” para as mulheres na carreira da magistratura. Somado ao fato de que as mulheres representam pouco mais de um terço (35,9%) dos magistrados brasileiros, verifica-se que há constrangimentos relacionados à oferta de mulheres para a ocupação de postos nos Tribunais Superiores e no STF. Mesmo que o exercício da magistratura não seja requisito obrigatório para a nomeação para esses órgãos, constitui uma experiência relevante e recorrente na trajetória de ministros e ministras.

GRÁFICO 10

Magistrados segundo tipo de carreira, por sexo (2013)

(Em %)



Fonte: CNJ, 2014.

Segundo Melo, Nastari e Massula (2005, p. 9-10), uma hipótese plausível para explicar tal discrepância se relaciona aos procedimentos de recrutamento para a magistratura:

acredita-se que uma das hipóteses possíveis para essa discrepância resida na forma de provimento dos cargos para a cúpula do Poder Judiciário, ou seja, a nomeação a escolha política, enquanto na base prevalece o concurso público e o concurso de promoção de carreira. É claro que no concurso público, notadamente nas fases que antecedem o exame oral, é mais difícil obstaculizar o acesso das mulheres ao Poder Judiciário, o que já não ocorre no provimento dos cargos de segunda instância e nos Tribunais Superiores. No topo da pirâmide são elaboradas listas tríplices pela própria cúpula dos Tribunais que a remetem para escolha final do governador ou do presidente da República, conforme o caso.

Como dito, a nomeação para os Tribunais Superiores e para o Supremo Tribunal Federal é de competência do(a) presidente da República, após a aprovação da maioria absoluta dos membros do Senado. É significativo que apenas em 1990, uma mulher, Cnéa Cimini Moreira de Oliveira,²⁴ tenha sido nomeada como ministra, para o Superior Tribunal do Trabalho. Em outras palavras, até 1990, os mais altos postos da magistratura brasileira foram ocupados exclusivamente por homens. Em 1999, Eliana Calmon Alves foi nomeada ministra do Superior Tribunal de Justiça. No STF, Ellen Grace Northfleet foi nomeada ministra. Shumaher e Ceva (2015) informam que esse fato implicou alterações no espaço físico do Tribunal, “como a construção de um banheiro para mulheres, prova concreta de que algo inusitado começava a acontecer no cenário da Suprema Corte brasileira” (p. 462). O fato, longe de ser uma banalidade, indica que os espaços de poder e decisão foram estruturalmente pensados como espaços masculinos. A ministra Ellen Grace também foi a primeira mulher a ocupar um posto no Tribunal Superior Eleitoral, seguida pela ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, nomeada em 2010. O último Tribunal Superior a contar com uma ministra em seus quadros foi o Su-

24. Para uma breve biografia da ministra, ver Shumaher e Ceva (2015).

perior Tribunal Militar (STM), que em 2007 passou a contar com a presença da ministra Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha.

Considerando o período entre 1995 e 2015, tem-se que as mulheres representam apenas 9,39% dos ministros de Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, o que significa que, dentre os 213 indivíduos que ocuparam tais postos nos últimos vinte anos, apenas vinte eram mulheres. O dado explicita que a desigualdade entre homens e mulheres no que tange aos espaços de tomada de decisão no Judiciário brasileiro são alarmantes e impõem a necessidade de adotar mecanismos que impliquem sua superação. Como defendem Melo, Nastari e Massula (2005),

pequenos ajustes nas regras e promoção na carreira, especialmente no que se refere aos cargos preenchidos por indicação política, de forma a inibir a discriminação baseada no gênero, podem significar o divisor de águas para a alteração de todo o perfil da carreira da magistratura, a exemplo do que ocorreu com a vedação da identificação das(os) candidatas(os) nos concursos de ingresso (p. 16).

Com relação aos efeitos da presença de mulheres no Judiciário, pesquisas recentes têm se concentrado em quatro hipóteses, a saber: *i)* diferença, enfatiza que as mulheres apresentam uma forma distinta de ver o mundo e isso se expressa também nas decisões proferidas por juízas; *ii)* representacional, considera que juízas representam mulheres como uma classe e tendem a ser progressistas em temas sensíveis às mulheres, como discriminação e assédio; *iv)* informacional, prevê que, à semelhança da hipótese anterior, as juízas tendem a atuar em favor das mulheres, mas devido às experiências compartilhadas como mulheres; e *v)* organizacional, aponta que há pouca margem para variação do comportamento de magistrados(as) segundo sexo, devido à configuração do sistema Judiciário (Chichowski, 2013a).

Entretanto, como argumenta Chichowski (2013b), os potenciais efeitos da presença de mulheres no Judiciário devem ser avaliados empiricamente, considerando-se que “a consciência de gênero não é adquirida automaticamente e que à semelhança das mulheres, homens também podem ter experiências que afetam a forma como julgam questões relacionadas às mulheres” (Chichowski, 2013b, tradução nossa).

No Brasil, a agenda de pesquisa voltada aos efeitos da presença de mulheres no Judiciário ainda é esparsa, como afirma Pandjarian (s.d). Entretanto, a autora vem desenvolvendo pesquisas que avaliam “o nível de incorporação de estereótipos, preconceitos e discriminações por parte de operadores(as) do Direito em relação à mulher” e que explicitam o viés de gênero presente na Justiça brasileira, relacionado a:

valores sociais, por vezes travestidos em estereótipos e preconceitos discriminatórios, atuam subrepticiamente, inconscientemente nas argumentações dos operadores do Direito, impedindo-os de desempenharem suas funções tendo em vista o respeito, a dignidade e a justiça, e, ainda, acarretando no que se pode considerar como uma "duplicação da violência de gênero" (Pandjarian, [s.d.]).

Como dito anteriormente, a relação entre a persistência de tais estereótipos e a presença de mulheres no Poder Judiciário deve ser avaliada empiricamente e constitui num campo de pesquisa ainda pouco explorado no Brasil. De qualquer forma, é importante lembrar que a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão se constitui como uma questão de justiça, relacionada ao substrato normativo da democracia e à demanda por igualdade. Nesse sentido, garantir a presença mais equitativa de mulheres em tais espaços é importante, independentemente dos efeitos em que sua presença possa implicar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo apresentar um panorama a respeito da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão, tendo como referência os objetivos estratégicos apresentados na Plataforma de Ação da IV Conferência de Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing. Para tanto, foram considerados dados relativos a cargos de chefia nos setores público e privado e partidos políticos, além de informações a respeito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Além disso, considerando que a desigualdade de gênero interage e se reconfigura face a outros eixos de desigualdade, como aqueles relacionados à raça/cor e geografia, foram

incorporadas na análise, quando disponíveis, informações que permitiram avaliar a complexidade de tal fenômeno.

A investigação desenvolvida aponta para um quadro há muito denunciado na produção sobre o tema, qual seja: a escassa presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão. Esse quadro se torna ainda mais grave devido à sua estabilidade: durante o interstício de vinte anos que se seguiram à realização da Conferência de Beijing, houve poucas alterações e muitas delas assumiram caráter contingencial. Isso indica que é necessária a adoção de ações deliberadas para a superação do diagnóstico aqui apresentado, se se pretende a superação da desigualdade de gênero manifestada no acesso às posições de poder e decisão descrita de forma compreensiva neste capítulo.

Os dados apontaram para a existência de divisão sexual do trabalho, que restringe o acesso das mulheres às esferas de poder e decisão, indicando que essas ainda se constituem como domínio masculino. Nesse sentido, as mulheres que conseguem atingir tais posições terminam por se concentrar em atividades que se aproximam dos papéis femininos tradicionalmente definidos, associados à área social e à dimensão do cuidado. O fenômeno se materializa, por exemplo, nos setores de atividade em que são exercidas as funções de chefia e nas comissões legislativas usualmente presididas por mulheres, mas se torna ainda mais evidente a partir da constatação da ausência de mulheres nas “áreas masculinas”, como aquelas relacionadas à economia e à infraestrutura.

Além disso, verificou-se a existência do “teto de vidro” que impede que as mulheres alcancem as posições mais altas das carreiras. Assim, mesmo que consigam vencer os obstáculos relativos ao acesso, a ascensão profissional ainda se encontra comprometida, especialmente diante da existência de mecanismos de promoção discricionários, como é o caso da carreira na administração pública federal ou no Judiciário. Como visto, esses obstáculos se apresentam ainda com mais vigor para as mulheres não brancas, que enfrentam os desafios associados à desigualdade de gênero também a partir do viés racial, o que indica a existência de relações de desigualdade não apenas multiplicadas, mas também reconfiguradas pelo racismo.

Esse cenário aponta para a necessidade de se avaliar os processos de recrutamento para as posições de poder e decisão, em uma tentativa de identificar os “garga-

los” enfrentados pelas mulheres. Esses incluem o preconceito e a discriminação, a existência de cultura organizacional sexista, a prevalência de modelos de liderança masculinos, a dupla jornada de trabalho, a infraestrutura inadequada, que vai desde a ausência de banheiros femininos²⁵ à inexistência de creches, apenas para mencionar alguns constrangimentos.

Destaca-se também a indisponibilidade de dados sobre as elites empresariais e políticas que levem em conta a dimensão de gênero. Ressalte-se que essa é uma forma de invisibilizar o problema e indica o descumprimento de tratados dos quais o Brasil é signatário, como a própria Plataforma de Ação da IV Conferência de Mundial sobre a Mulher. Certamente, há avanços nesse quesito, com destaque para a publicação do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM), pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e as diversas publicações da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o tema. Também os Boletins Estatísticos de Pessoal, publicados regularmente pelo Ministério do Planejamento e o Censo do Judiciário, publicado em 2014, são iniciativas relevantes. Entretanto, essa iniciativa deve ser adotada por todos os setores da administração pública em todos os seus níveis, demanda associada também às exigências de transparência e publicidade.

Nesse sentido, é preciso considerar que a transversalidade ou a disseminação da perspectiva de gênero em todas as áreas de políticas públicas passa pelo diagnóstico e monitoramento do acesso das mulheres às posições de poder e decisão em cada um dos órgãos que compõem o Estado brasileiro. Só assim será possível o desenvolvimento de ações capazes de reverter o quadro apresentado ao longo deste capítulo e permitir uma aproximação de uma sociedade mais equitativa. No entanto, esse diagnóstico deve ir além da estratégia aqui adotada, em um esforço de oferecer não apenas um retrato da desigualdade no acesso às posições de poder e decisão, mas de investigar os processos ou as causas que levam à configuração aqui apresentada.

Finalmente, é importante lembrar que a ampliação do acesso das mulheres às posições de poder e decisão deve ter como meta não apenas a garantia de paridade,

25. Apenas em 2016 foi construído banheiro feminino no plenário do Senado brasileiro. Disponível em: <<https://goo.gl/APv7g3>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

mas a própria transformação dessas arenas, no sentido da construção de uma sociedade mais justa e diversa.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. de L. **Mulheres e homens em ocupação de DAS na Administração Pública Federal**. Brasília: Ipea, 2012.

ACKER, J. From glass ceiling to inequality regimes. **Sociologie du travail**, v. 51, n. 2, p. 199-217, 2009.

AMORIM NETO, O. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

ARAÚJO, C. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 193-215, 2005.

BALBINO, V. R. **Diplomata, substantivo comum de dois gêneros**: um retrato da presença feminina no Itamaraty no início do século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BARBOSA, R. J. **Comparabilidade das informações disponíveis nos Censos (1960-2010) e PNADs (1976, 1985, 1995 e 2005)**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2014. (Texto para Discussão, n. 17/2014).

BARREIRA, I.; GONÇALVES, D. N. “Presença” e “ausência” de candidatas: mapeando representações de dirigentes partidários. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 315-336.

BELTRAO, K. I; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 125-156, 2009.

BRASIL. **Brazilian national report on the implementation in Brazil of the Platform for Action of the Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995)**. [s.l.]: ONU, 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/qTdnZx>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. **Brazil's response to the questionnaire on the application of the Beijing Platform for Action (1995) and the results of the twenty-third period of the extraordinary sessions of the General Assembly**. [s.l.]: ONU, 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/SgTfdp>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. Decreto nº 6.559, de 8 de setembro de 2008. Aprova o Regulamento de Promoções da Carreira de Diplomata do Serviço Exterior Brasileiro e delega competência ao Ministro de Estado das Relações Exteriores para a prática dos atos que especifica. Brasília, 8 set. 2008.

_____. **Questionário sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2010 para a comemoração de Beijing + 15**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/bkmHJo>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. **Mais mulheres na política**. Brasília: Procuradoria Especial da mulher; Senado Federal, 2013. p. 63. Disponível em: <<https://goo.gl/Utm5uL>>.

_____. **Relatório Beijing +20**. Brasília: Cepal, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/1kwu6C>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

CARLI, L. L.; EAGLY, A. H. Gender, hierarchy, and leadership: An introduction. **Journal of Social issues**, v. 57, n. 4, p. 629-636, 2001.

CAUL, M. Women's Representation in Parliament The Role of Political Parties. **Party politics**, v. 5, n. 1, p. 79-98, 1999.

_____. Political parties and the adoption of candidate gender quotas: A cross-national analysis. **Journal of Politics**, v. 63, n. 4, p. 1214-1229, 2001.

CHICHOWSKI, R. Judicial politics and the courts. *In*: WAYLEN, G.; CELIS, K.; KANTOLA, J.; WELDON, L. (Orgs.). **The Oxford handbook of gender and politics**. Oxford University Press, 2013a.

CHICHOWSKI, R. Legal mobilization, transnational activism, and gender equality in the EU. **Canadian Journal of Law and Society/Revue Canadienne Droit Et Société**, v. 28, n. 2, p. 209-227, 2013b.

CHILDS, S.; KROOK, M. L. The substantive representation of women: rethinking the 'critical mass' debate. *In*: ENCONTRO ANUAL DA AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, [s.n.], 2005, Washington, DC. **Anais...** Washington, DC: APSA, 2005.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Censo do Poder Judiciário**: vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília: CNJ, 2014.

CONNELL, R. Glass ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector worksites. **Public administration review**, v. 66, n. 6, p. 837-849, 2006.

DAHLERUP, D. De una pequeña a una gran minoria: uma teoria de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en Escandinávia. **Debate feminista**, n. 8, 1993.

_____. The story of the theory of critical mass. **Politics and gender**, 2006.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal**. Brasília, 2006a. (Cadernos ENAP, n. 31). Disponível em: <<https://goo.gl/P5B8Xc>>.

_____. **Enap 20 anos**: caminhos de uma escola de governo. Brasília: Enap, 2006b. 104 p. (Cadernos Enap – Edição Especial).

ESCOBAR-LEMMON, M. C.; SCHWINDT-BAYER, L. A.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Representing women’s interests: empirical insights from legislatures and cabinets in Latin America. In: MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION CONFERENCE, [s.n.], 2012, Chicago, IL. **Anais...** Chicago, IL: [s.l.], 2012.

ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Pathways to power in presidential cabinets: what are the norms for different cabinet appointments and do female appointees conform to the norm? A Study of 5 Presidential Democracies. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, [s.n.], 2009, Toronto. **Anais...** Toronto: [s.l.], set. 2009.

FARIAS, R.; CARMO, G. As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero. **Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**, 15 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=17746>>.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIRMINO, C. R.; SILVA, F. H. E.; VIANA, P. H. P. C. Desigualdades de gênero no serviço público federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais**.

FONTENELE-MOURÃO, T. **Mulheres no topo de carreira**: flexibilidade e persistência. Brasília: SPM, 2006.

FRISCH, S. A.; KELLY, S. Q. A place at the table: Women's committee requests and women's committee assignments in the US House. **Women & Politics**, v. 25, n. 3, p. 1-26, 2003.

_____. **Committee assignment politics in the US House of Representatives**. University of Oklahoma Press, 2006.

HEATH, R. M.; SCHWINDT-BAYER, L. A.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Women on the sidelines: women's representation on committees in Latin American legislatures. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 420-436, 2005.

JOHNSON, N. **La política de la ausencia**: las elecciones uruguayas 2004/2005. Las Mujeres y la Equidad de Género. Montevideo: CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía. 2005.

_____. La bancada femenina en Uruguay: un "actor critico" para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento. **América Latina Hoy**, v. 66, p. 145-165, 2014.

KERGOAT D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, H.; *et al.* (Orgs.). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Ed. Unesp; 2009. p. 67-75.

KITTILSON, M. C. **Women's Representation in Parliament**: The Role of Political Parties. Center for the Study of Democracy, 1997.

_____. Women, parties and platforms in post-industrial democracies. **Party Politics**, v. 17, n. 1, p. 66-92, 2011.

_____. Party politics. In: WAYLEN, G.; *et al.* (Orgs.). **The Oxford handbook of gender and politics**. Oxford University Press, 2013.

KROOK, M. L. Beyond supply and demand: a feminist-institutionalist theory of candidate selection. **Political Research Quarterly**, v. 63, n. 4, p. 707-720, 2010.

KROOK, M. L.; O'BRIEN, D. Z. All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide. **The Journal of Politics**, v. 74, n. 3, p. 840-855, 2012.

LOVENDUSKI, J. Introduction. *In*: LOVENDUSKI, J.; NORRIS, P. (Orgs.). **Gender and party politics**. Londres: SAGE. 1993. p. 1-15.

_____. Women and politics: minority representation or critical mass? **Parliamentary Affairs**, n. 54, v. 4, p. 743-758, 2001.

HERNANDEZ MONZOY, A. **Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos**: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

MELO, M.; NASTARI, M.; MASSULA, L. **A participação da mulher na magistratura brasileira**. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/38ETcn>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

MIGUEL, L. F. Mulheres e espaços de poder no Brasil. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **Autonomia econômica e empoderamento da mulher**: textos acadêmicos. Brasília: Funag, 2011.

MULLER, C. C.; OLIVEIRA, K. S. **Repositório institucional da Enap**: um processo de construção coletiva do conhecimento. Brasília: Enap; 2015, 101 p. (Cadernos Enap, n. 41).

NORRIS, P. Recrutamento político. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 11, 2013.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. **Political recruitment**: Gender, race and class in the British Parliament. Cambridge University Press, 1995.

NUNBERG, B. **Gerência de recursos humanos no setor público**: lições da reforma em países desenvolvidos. Brasília: Enap, 1998. 90 p. (Cadernos Enap, n. 14).

O'BRIEN, D. Z. Gender and select committee elections in the British House of Commons. **Politics and Gender**, n. 8, p. 178-204, 2012.

_____. Women, parties, and politics: a party-based theory of substantive representation. *In*: WESTERN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, [s.n.],. Los Angeles, 2013. **Anais...** Los Angeles, CA: WPSA, 2013.

OSORIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. 1. ed. Brasília: Secretaria Internacional do Trabalho – OIT, 2006. 116 p.

_____. Rising to the top: gender, political performance and party leadership in parliamentary democracies. **American Journal of Political Science**, v. 59, Issue 4, 2015.

PANDJIARJIAN, V. **Os estereótipos de gênero nos processos judiciais e a violência contra a mulher na legislação**. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/YcJd6P>>.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 15, p. 45-67, 2000.

PEQUIM. Declaração e plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Pequim, 1995. In: FROSSARD, H. **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. p. 15-25. 2006.

PHILLIPS, A. **The politics of presence**. Londres: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Los Angeles: Berkeley; London: University of California Press, 1967.

PISCOPO, J. Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: Women's Legislative Committees and Caucuses in Latin America. In: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION MEETING, MONTREAL, Canada. 2014.

POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

REZENDE, D. L. **Qual o lugar reservado às mulheres? Uma análise generificada de comissões legislativas na Argentina, no Brasil e no Uruguai**. 2015. 186f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2015

ROZA, V.; LLANOS, B.; GARZÓN DE LA ROZA, G. Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente. Inter-American Development Bank, 2010.

_____. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, D. (Org.). **Mulheres, poder e política**. Goiânia: Editora Cênone, 2012. p. 159-186.

SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.15, n. 2, 2009.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012a.

_____. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. *In*: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012b. p. 417-452.

SANTOS, F. G. M. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, F.; RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 1, n. 10, p. 50-70, 2004.

SANTOS, F.; PAULA, C. A. D.; SEABRA, J. Cotas e movimentos sociais nas estratégias partidárias de inserção das mulheres na vida parlamentar: os casos do Rio de Janeiro e Ceará nas eleições 2010 para a Câmara dos Deputados. *In*: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

SHUMAHAR, S.; CEVA, A. **Mulheres no poder**: trajetórias políticas a partir da luta das sufragistas no Brasil. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

SPECK, B. W.; SACCHET, T. Financiamento eleitoral, representação política e gênero. Uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, 2012.

YOUNG, I. M. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton, NJ: Princeton, 1990.

_____. **Inclusion and democracy**. Oxford University Press on Demand, 2002.

VAZ, D. V.; Hoffmann, R. Segregação ocupacional por sexo no setor público brasileiro no período 1995 e 2008. **Revista da ABET**, v. X, p. 120-141, 2011.

VAZ, D. V. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 3, p. 765-790, 2013.

VIEIRA, M. Padrões de recrutamento burocrático no presidencialismo de coalizão: evidências do Executivo Federal. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLITICA, 5., Buenos Aires, 2010. **Anais...** Buenos Aires: Alacip, 2010.

_____. Coalizões ministeriais afetam o controle presidencial da burocracia?. *In*: Cuarto CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, 4., Montevideu, 2012. **Anais...** Montevideu: AUCIP, 2012.

WERNECK VIANNA, L. O Terceiro Poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. *In*: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rotschild; ANPOCS, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 125-156, 2013.

ABREVIATÖES

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

DAS: Direção e Assessoramento Superior

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE: Ministério das Relações Exteriores

ONU Mulheres: entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar

SIAPE: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SPM: Secretaria de Políticas para Mulheres

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

STM: Superior Tribunal Militar

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

TST: Tribunal Superior do Trabalho

MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA O AVANÇO DA MULHER

Maria Fernanda Ribas¹

1 INTRODUÇÃO

Fruto da conferência realizada em 1995, a Plataforma de Beijing é um programa destinado à eliminação de todos os obstáculos que dificultam a participação ativa da mulher em todas as esferas da vida pública e privada. É “um guia para orientar governos no aperfeiçoamento do marco legal, na formulação de políticas e na implementação de programas para promover a igualdade” (ONU, 1995). O legado da conferência é um conjunto de objetivos estratégicos, com a identificação das ações necessárias para atingi-los em doze áreas prioritárias, incluindo a insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher, tema tratado neste artigo.

De acordo com Friedman (2009, p. 430), democracias representativas como o Brasil têm usado os recursos do Poder Executivo, tais como mecanismos para o avanço das mulheres, para promover seus direitos quando os caminhos legislativos estão fechados. O poder de influência desses mecanismos ajuda pesquisadores a responder à questão sobre se as instituições se importam em termos de representação e se ajudam a alcançar metas feministas. Além disso, contribuem para avaliar a capacidade democrática do Estado para incluir grupos sub-representados nos assuntos de governo. Como Bachrach e Baratz (1962) observam, a própria organização da estrutura administrativa de um governo pode facilitar a aprovação e implementação de alguns tipos de políticas e obscurecer ou impedir outras. A organização administrativa do governo tende a refletir as prioridades dos grupos dominantes, criando um viés institucional na estrutura da administração pública em favor das questões importantes para estes grupos. Desta forma, as estruturas institucionais podem formalizar e consolidar os entendimentos de políticas preferidos por certos grupos em detrimento de outros (Baumgartner e Jones, 1993). Avaliar o papel dos mecanismos institucionais

1. Doutora em Política pela University of London.

para o avanço das mulheres é importante porque eles são entendidos como um termômetro institucional para designar as características do Estado a respeito da igualdade de gênero.

Segundo a Plataforma de Beijing, o mecanismo institucional para o avanço das mulheres deve ser o organismo central de coordenação de políticas no seio dos governos. Sua tarefa principal é dar apoio à incorporação de uma perspectiva da igualdade de gênero a todas as áreas políticas, nos diversos níveis do governo. Ashworth (1994, p. 54) mostra que eles podem ser um mecanismo único ou um complexo sistema organizado de organismos, muitas vezes sob diferentes autoridades, mas reconhecidos como a instituição encarregada de lidar com a promoção da igualdade de gênero. Para Mazur (2005, p. 3), eles têm o potencial de mudar a relação entre as mulheres e o Estado e de serem os principais canais de representação e participação substantiva das mulheres. Estes organismos podem representar as mulheres substancialmente trazendo as questões de igualdade de gênero para a discussão, formulação e implementação de políticas públicas. Eles também podem representar as mulheres de forma descritiva ajudando representantes dos direitos das mulheres a entrar em arenas de decisão política. Bohn (2010, p. 82) demonstra que as agências de políticas públicas para as mulheres consideradas bem-sucedidas são aquelas que: têm força institucional suficiente para abrir espaço para as demandas do movimento de mulheres no interior das arenas decisórias estatais; e aquelas que implementam políticas correspondentes em grande parte às demandas dos movimentos de mulheres. A principal conclusão de um segmento da literatura sobre mulher dos últimos vinte anos (Lovenduski, 2005, Mazur, 2001, Stetson, 2001) é de que a institucionalização da presença feminina no aparelho de estado impulsiona de forma significativa o avanço da causa das mulheres no mundo democrático.

2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E MEDIDAS CONCRETAS APRESENTADOS NA PLATAFORMA

Em cada área crítica de preocupação proposta pela Plataforma de Beijing, diagnosticaram-se problemas e foram propostos objetivos estratégicos e medidas concretas que os diferentes estados deveriam tomar a fim de alcançá-los. As metas, os objetivos e as medidas estão relacionados entre si e se reforçam mutuamente. No caso

dos mecanismos institucionais para o avanço das mulheres, de acordo com a Plataforma, existia uma ausência destes, em todos os níveis, para promover o avanço das mulheres. Governos, comunidade internacional, sociedade civil, organizações não governamentais e setor privado foram então exortados a adotarem medidas estratégicas em áreas críticas de especial preocupação. A Plataforma de Beijing diz que as condições necessárias para o efetivo funcionamento destes mecanismos incluem: *i)* que sejam localizados nos mais altos escalões possíveis do governo, sob a responsabilidade de um Ministro de Estado; *ii)* que existam mecanismos ou processos institucionais que facilitem, quando apropriado, o planejamento descentralizado, a implementação e a supervisão, com vistas a obter a participação das organizações não governamentais e das organizações comunitárias, das associações de base para cima; *iii)* que se disponha de recursos orçamentários e capacidade profissional suficientes; e *iv)* que haja oportunidade de influir na formulação de todas as políticas governamentais. A seguir, explicitaremos os objetivos estratégicos propostos pela plataforma.

2.1 OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: CRIAR OU FORTALECER MECANISMOS NACIONAIS E OUTROS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS²

Os governos são os principais responsáveis pela implementação da plataforma de ação, e um compromisso no mais alto nível político é essencial para a sua implementação. Estes deveriam assumir a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do progresso relativo ao avanço da mulher, e deveriam incentivar e

2. Para este objetivo estratégico, as medidas que devem ser adotadas são: *i)* certificar-se de que a responsabilidade pelo trato das questões relacionadas com o avanço da mulher seja atribuída ao nível mais elevado possível do governo; em muitos casos essa atribuição poderia estar a cargo de um Ministro de Estado; *ii)* criar ou fortalecer, conforme apropriado, sobre a base de um sólido compromisso político, um mecanismo nacional para promover o avanço da mulher, no escalão mais elevado do governo que seja possível, que deveria ter mandatos e poderes claramente definidos, e, como elementos decisivos, deveria dispor de recursos suficientes e de capacidade e competência para influir em questões de política e para formular e rever a legislação, entre outras coisas, deveria estar habilitado a realizar análise das políticas e encarregar-se das funções de defesa, comunicação, coordenação e monitoramento de sua aplicação; *iii)* proporcionar a seu pessoal capacitação na concepção e análise de dados segundo uma perspectiva de gênero; *iv)* estabelecer procedimentos que permitam ao mecanismo nacional reunir informações sobre questões de política governamental em todos os níveis ainda em sua fase preliminar e utilizá-las no processo de formulação e revisão de políticas no âmbito do governo; *v)* informar periodicamente os órgãos legislativos, na forma apropriada, acerca do progresso dos esforços para incorporar as questões de gênero, tendo em consideração a implementação da plataforma de ação; e *vi)* incentivar e promover a participação ativa do amplo e diversificado conjunto das instituições dos setores público, privado e voluntário no trabalho pela igualdade entre mulheres e homens (ONU, 1995).

promover a participação do conjunto das instituições dos setores público, privado e voluntário de forma descentralizada e transversal. A Plataforma de Beijing mostra que em quase todos os Estados-Membros foram criados mecanismos nacionais destinados a planejar políticas de promoção do avanço da mulher, promover a implementação dessas políticas, aplicá-las, supervisioná-las, avaliá-las e mobilizar apoio para elas. Entretanto, estes assumem formas diversas e apresentam eficácia desigual. Muitas vezes marginalizados nas estruturas do governo, os mecanismos se veem frequentemente prejudicados devido a “mandatos pouco claros, carência de pessoal adequado, de capacitação, de dados e recursos suficientes, e apoio insuficiente da parte das lideranças políticas nacionais” (ONU, 1995).

2.1.1 O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER (CNDM)

No Brasil, os mecanismos institucionais para o avanço da mulher passaram por inúmeras mudanças ao longo do tempo. O CNDM teve suas funções e atribuições bastante alteradas, sendo mais ou menos eficiente em diferentes momentos da história política do país. As transformações sofridas pelo conselho ilustram o impacto das características fundamentais, organizacionais e ideológicas do partido do governo (Macaulay, 2006, p. 49). Governos de partidos políticos ou coalizões progressistas são considerados mais conducentes tanto à implantação de uma das agências de políticas para as mulheres quanto ao incremento de sua força institucional no interior da burocracia estatal (Stetson e Mazur, 1995).

Uma das exigências da bancada feminina, em 1995, era para que o governo recém-eleito restaurasse e atualizasse o CNDM. O conselho foi formado em 1985 e teve seu momento mais favorável sob o primeiro governo democrático (1985-1990). A perspectiva de democratização do Estado após 21 anos de governo autoritário e a construção de pontes entre o governo federal e a sociedade civil trouxeram esperanças e reenergizaram os movimentos de mulheres. Em 1984, durante a transição para a democracia, o movimento de mulheres propôs a criação de uma agência governamental especialmente dedicada aos assuntos relativos aos seus direitos. O conselho foi constituído como órgão consultivo, com vinte membros nomeados pela Presidência da República, composto por representantes do movimento

e funcionários do governo. Tinha considerável autonomia administrativa e financeira, um orçamento alocado pelo Congresso e uma equipe de suporte técnico. Tudo isso, porém, mudou durante o governo Collor (1990-1992), quando o CNDM foi reduzido a um corpo meramente consultivo e despojado de recursos (Bohn, 2010, Draibe, 1998, Macaulay, 2006, Tatagiba, 2002).

De acordo com Franceschet (2011), muitos dos mecanismos institucionais para o avanço das mulheres na América Latina foram criados ao mesmo tempo que a Conferência de Beijing. O período coincidiu com projetos mais amplos de reforma do Estado, envolvendo a criação de mecanismos de participação da sociedade civil no governo. Ela mostra que, em parte, isto foi uma estratégia dos governos preocupados em perder apoio, devido ao impacto negativo de reformas econômicas neoliberais. Entretanto, no caso do Brasil, essa tendência não foi seguida. Embora as feministas esperassem que o presidente Fernando Henrique Cardoso fosse mais aberto a atender suas demandas do que o presidente anterior, isso não aconteceu. Durante o governo FHC (1995-2002), o CNDM foi mantido sem estrutura administrativa e sem orçamento próprio. Tanto as condições anteriores quanto os escassos recursos humanos e financeiros continuaram inalterados. O conselho tinha apenas um membro: um amigo pessoal do presidente, sem apoio do movimento feminista. Ao final de 1998, durante a reforma administrativa do Estado, uma reestruturação interna do Ministério da Justiça atingiu o CNDM, que ficou com apenas dois funcionários para atendê-lo e foi rebaixado dentro da estrutura do ministério. Apenas nos meses finais do segundo mandato do presidente, em 2002, ocorreu a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) por meio da edição de uma medida provisória. Na prática, entretanto, a SEDIM não correspondeu à expectativa inicial. A secretaria permaneceu sob a tutela do Ministério da Justiça, o que limitou significativamente sua esfera de ação. Ademais, a medida provisória que a criou não continha uma definição clara de suas atribuições e de sua estrutura administrativa.

2.1.2 A SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM)

Com o desmantelamento gradual do CNDM e o crescente número de organizações da sociedade civil, a agenda feminista no Brasil na década de 1990 foi

levada adiante principalmente por organizações não governamentais (ONGs) e a Bancada Feminina no Congresso. A internacionalização da agenda feminista e o impacto da globalização marcaram as ações políticas dos movimentos de mulheres nos anos 1990 e início dos anos 2000 (Pitanguy, 2002). É então em um contexto de profundas mudanças na organização do Estado, caracterizado pela internacionalização das agendas dos movimentos sociais, que foi criada a SPM (Pitanguy, Montañó e Lobo, 2003, p. 32). A partir de 1994, o Partido dos Trabalhadores (PT) tinha se comprometido em seus manifestos eleitorais a atualizar o CNDM para uma secretaria de nível executivo, com autonomia, um orçamento substancial, poderes de decisão e acesso multissetorial. Em janeiro de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva transformou a SEDIM em SPM.

A secretaria tornou-se, então, um órgão da Presidência com o intuito de auxiliar na criação de políticas, campanhas e programas para as mulheres no Brasil, respondendo diretamente ao presidente com funções de assessoria, coordenação e monitoramento no que diz respeito a políticas públicas. Em 2003, o CNDM passou a integrar a estrutura da SPM e a contar, em sua composição, com representantes da sociedade civil e do governo. Uma de suas importantes atribuições passou a ser apoiar a SPM em suas articulações com diversas instituições da administração pública federal e com a sociedade civil.³ De acordo com Bohn (2010, p. 88-89), há pelo menos duas diferenças entre a SPM e suas predecessoras. Em primeiro lugar, sua organização localizou a secretaria no epicentro do poder em um regime presidencial – o gabinete presidencial. Como parte do gabinete da Presidência, tornou-se mais fácil tentar introduzir um componente de gênero às políticas públicas quando ainda estão sendo formuladas nos ministérios e analisadas pela presidência. Em segundo lugar, foi conferido à chefe da SPM o *status* oficial de ministra de Estado, o que se traduz não só em acesso próximo à Presidência da República, como em uma maior capacidade de se articular institucionalmente com ministérios e agências estatais e para a introdução de uma perspectiva de gênero no processo de tomada de decisões.

A continuidade e as funções da SPM, entretanto, sofreram mudanças recentes. Segundo Franceschet (2011), uma importante fonte de vulnerabilidade dos

3. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>>.

mecanismos institucionais para o avanço das mulheres na América Latina é o fato de que muitos foram instituídos por decreto presidencial, e não por lei. Embora decretos por parte do Executivo sejam bastante comuns na região, políticas e medidas estabelecidas por decreto executivo normalmente têm menos legitimidade do que aqueles que fazem o seu caminho por meio do processo legislativo e são abertamente debatidos pelos legisladores. Estes organismos têm sido mais vulneráveis à reorganização frequente do Estado e ao rebaixamento de *status* e influência. No caso do Brasil, a SPM deixou de ter *status* de ministério em outubro de 2015 e foi incorporada ao então recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Nacional de Juventude.

2.1.3 TRANSVERSALIDADE

A Plataforma de Beijing afirma que os mecanismos institucionais para o avanço das mulheres deveriam dispor de recursos suficientes para formular e rever a legislação, realizar análise das políticas e encarregar-se das funções de defesa, comunicação, coordenação e monitoramento de sua aplicação. Para isso, a ela consagrou um conceito dotado de grande potencial transformador na luta pela promoção dos direitos da mulher – o conceito de transversalidade, que é uma tradução de *gender mainstreaming* e busca assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental. A gestão transversal implica a articulação horizontal dos vários órgãos do governo federal, bem como entre governo federal e governos estaduais, municipais e do Distrito Federal.⁴ O objetivo é influenciar a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas públicas para as mulheres, gerando responsabilidade compartilhada por todos os participantes.

A SPM foi criada com o objetivo de efetivar a transversalidade da questão de gênero no país. Sua organização foi feita com o intuito de ampliar o alcance das políticas para as mulheres por meio do apoio às instâncias governamentais no governo

4. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2014/spm_livro_web_mecanismo-de-genero_09-02.pdf>.

federal e nos estados, no Distrito Federal e nos municípios por meio dos mecanismos de gênero nos órgãos do governo federal, dos Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OPMs) e nos conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher. Por meio de uma gestão transversal e do apoio dessas instâncias, vários programas foram desenvolvidos nos últimos anos.

2.1.4 OS MECANISMOS DE GÊNERO NOS ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL

Os mecanismos de gênero nos órgãos do governo federal são um espaço de articulação para a elaboração de políticas para a igualdade de gênero nas ações de cada órgão governamental. Estes podem ser uma assessoria especializada, uma coordenação, um núcleo, ou um comitê que se reúna periodicamente com membros das instâncias decisórias de um órgão governamental. Independente de sua estrutura, o mecanismo deve estar vinculado à secretaria executiva ou ao gabinete do ministro. Atualmente, existem dezesseis órgãos do Poder Executivo Federal com mecanismos de gênero: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Trabalho (MTE); Ministério da Saúde (MS); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Defesa (MD); Ministério das Comunicações (MC); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério da Cultura (MinC); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Fundação Nacional do Índio (Funai); IPEA; Banco do Brasil (BB).⁵

2.1.5 OPM

As secretarias, coordenadorias, superintendências, diretorias e gerências de políticas para as mulheres no âmbito dos estados e municípios são identificadas como OPM. A SPM estimula os OPM a realizarem articulações com outras áreas da administração local (secretarias, Poderes Judiciário e Legislativo), bem como as instituições privadas sem fins lucrativos.⁶ De acordo com o Relatório Anual

5. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/mecanismos-de-genero>>.

6. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/organismos-governamentais-df-estados-e-municipios>>.

Socioeconômico da Mulher (Raseam) de 2014, os OPM estão presentes em 11,8% do total de municípios brasileiros: o país conta, hoje, com 745 OPMs, sendo vinte e seis estaduais, 1 distrital e 718 municipais (Brasil, 2016).

QUADRO 1

Presença dos OPM nos municípios brasileiros

(Em nº exato)

Unidades da Federação (UF)	OPM	UF	OPM	UF	OPM
Acre	22	Ceará	11	Mato Grosso do Sul	28
Amazonas	12	Maranhão	68	Mato Grosso	4
Amapá	16	Paraíba	44	Espírito Santo	4
Pará	16	Pernambuco	158	Minas Gerais	17
Rondônia	3	Piauí	4	Rio de Janeiro	29
Roraima	1	Rio Grande do Norte	8	São Paulo	44
Tocantins	6	Sergipe	31	Paraná	16
Alagoas	22	Distrito Federal	1	Rio Grande do Sul	110
Bahia	41	Goiás	21	Santa Catarina	8

Fonte: Brasil, 2015.

2.1.6 CONSELHOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA MULHER

Os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Mulher, por sua vez, são espaços de controle social e interlocução da sociedade civil organizada e de lideranças com os governos. O papel dos conselhos está relacionado à formulação, ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas, sendo a implementação dessas políticas uma responsabilidade dos governos. Além dos mecanismos institucionais dos conselhos, foram também implementados mecanismos governamentais com poder executivo. Tratam-se de organismos como as secretarias e coordenadorias de

mulheres e os núcleos de políticas para as mulheres, que atuam hoje no país tanto em âmbito estadual como em municipal.⁷

2.1.7 A PARTICIPAÇÃO DO CONJUNTO DAS INSTITUIÇÕES DOS SETORES PÚBLICO E VOLUNTÁRIO NO TRABALHO PELA IGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS

De acordo com a plataforma, os mecanismos nacionais para o avanço da mulher deveriam participar da formulação das políticas públicas e fomentar a implementação da plataforma por meio de vários organismos e instituições e, se necessário, deveriam agir como catalisadores do desenvolvimento de novos programas em áreas não abrangidas pelas instituições existentes.

Deveriam ser encorajados o apoio decidido e a participação de um amplo e diverso conjunto de outros atores institucionais, inclusive órgãos legislativos, instituições acadêmicas e de pesquisas, associações profissionais, sindicatos, cooperativas, grupos comunitários locais, organizações não governamentais, inclusive organizações de mulheres e grupos feministas, meios de comunicação, grupos religiosos, organizações de jovens e grupos culturais, bem como organizações financeiras e organizações sem fins lucrativos (ONU, 1995).

A plataforma mostra que uma das condições necessárias para o efetivo funcionamento dos mecanismos é que existam processos institucionais que facilitem o planejamento descentralizado, a implementação e a supervisão, com vistas a obter a participação das organizações não governamentais e comunitárias, e das associações de base para cima.

Desde a sua criação, a SPM tem se esforçado para buscar uma definição de sua plataforma de ação que evite elaborar os interesses das mulheres de cima para baixo. Para isso, a secretaria criou um esquema de consulta junto às mais diversas

7. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/conselhos-e-organismos>>.

organizações da sociedade civil articuladas ao redor da defesa dos direitos das mulheres. As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) consistem em espaços de participação destinados a deliberar sobre as diretrizes para a formulação de políticas públicas em nível federal. Envolvem a participação igual de representantes do governo e da sociedade civil e consistem em reuniões no âmbito municipal, estadual ou regional. Os resultados das deliberações ocorridas durante esses estágios culminam na produção de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Os planos contêm as orientações para a elaboração de políticas públicas como resultado de um longo processo de deliberação e consenso entre governo e sociedade civil.

Em julho de 2004 foi realizada a Primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM). De acordo com dados da secretaria (Brasil, 2014), a conferência contou com a participação de 1.787 delegadas na etapa nacional, que contribuíram diretamente para a elaboração do Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM). O I PNPM tem a forma de uma declaração de princípios e orientações gerais da política nacional, que inclui 199 ações previstas para o período de 2004-2007 (Simões e Matos, 2009, p. 103). Em agosto de 2007, ocorreu a Segunda Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM), com a participação de 200 mil mulheres, das quais 2.800 constituíram a delegação na etapa nacional. Publicado em 2008, o II PNPM é baseado nas resoluções da II CNPM. Em dezembro de 2011, ocorreu a Terceira Conferência Nacional de Política para as Mulheres (III CNPM), com 200 mil participantes em todo o país, e 2.125 delegadas na etapa nacional, que deliberou pela atualização do II PNPM, optando pela manutenção de seus eixos.⁸ Ao contrário das conferências anteriores, a IV CNPM não tinha como objetivo subsidiar o PNPM, pois o objetivo era que as etapas municipais e estaduais discutissem as políticas locais e, dessa forma, tivessem um fim em si mesmas.

O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM faz a articulação transversal para sistematizar e integrar as ações que resultam nas políticas para as mulheres, bem como garantir o compartilhamento de responsabilidades pelos órgãos

8. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2014/spm_livro_web_mecanismo-de-genero_09-02.pdf>.

de governo. O comitê foi instituído para o estabelecimento de um conjunto de critérios uniformes para a avaliação do sucesso na implementação de cada um dos pontos de ação concreta. Ele reúne-se bimestralmente na SPM, com o intuito de “acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, ações e metas definidos no PNPM. Conta com 32 órgãos governamentais como membros efetivos, além de três representações do CNDM”.⁹

De acordo com Pinto (2007, p. 11) as conferências são tanto um “espaço de cogestão pública” para o acesso feminista e influência no governo como uma oportunidade para a mobilização de milhares de mulheres em conferências em níveis pré-municipais e estaduais. Ela argumenta que as conferências não podem ser vistas apenas como um programa oficial do estado, mas, sim, podem ser entendidas como um espaço no qual nem o Estado nem a sociedade civil decide sozinho. De todas as conferências nacionais realizadas sobre uma grande variedade de temas, as conferências das mulheres são distintivas por tomar uma abordagem transversal à mais ampla gama de questões e por vislumbrar as mais diversas formas de transformação social (Pinto, 2007, p. 11).

Entretanto, é importante notar que dois pontos devem ser discutidos quando se analisa a efetividade das conferências e dos PNPM. Em primeiro lugar, de acordo com Avritzer (2012), diversos fatores podem explicar a alta taxa de participação de membros dos movimentos de mulheres nas CNPM. Ele destaca que, se, por um lado, a criação da SPM serviu como um incentivo da política de Estado como determinante da intensidade da participação nas conferências, por outro, havia uma baixa influência das novas secretarias criadas pelo governo Lula nas políticas do próprio governo federal. Neste caso, a participação dos atores da sociedade civil nas conferências nacionais exerceu também o papel de reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional.

Em segundo lugar, como os PNPM pressupõem a transversalidade na sua elaboração, gestão e implementação, uma visão crítica das conferências e dos planos deve levar em conta que a incorporação da perspectiva de gênero precisaria

9. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/orientacoes_estrategicas>.

necessariamente abranger os vários órgãos de governo, entre o governo federal e os estaduais, municipais e distrital e entre o Estado e a sociedade civil. Ainda que as conferências sejam vistas por estudiosos como extremamente inovadoras e importantes para a democracia participativa (Avritzer, 2012, Bohn, 2010, Pinto, 2007, Pogrebinski, 2012), é importante ter uma visão crítica de sua eficácia em incentivar e promover a participação ativa das instituições dos setores público e da sociedade civil e da inclusão de uma perspectiva transversal. Apesar de o conceito de transversalidade ser parte da gestão e elaboração das conferências e planos, Bohn (2010, p. 93-94) mostra que, em 2006, a SPM publicou um relatório oficial com os resultados preliminares do processo de implementação do I PNPM. O relatório demonstra que os principais êxitos da secretaria foram também seus maiores desafios. Primeiramente, a tarefa de alcançar as arenas decisórias foi extremamente difícil e envolveu convencer os tomadores de decisão de outras partes do governo a respeito da importância de incluir um componente de gênero em suas decisões. Além disso, também foi oneroso o trabalho de convencer as autoridades de estados e municípios sobre a importância de uma agência de políticas para as mulheres nas suas localidades. E, finalmente, a SPM, por meio do seu Comitê de Articulação e Monitoramento, também reconheceu dificuldades para quantificar o montante de recursos gastos na implementação de cada um dos pontos de ação do plano, dada a complexidade inerente às políticas públicas transversais em que algumas medidas foram executadas por ministérios cujas contas não permitem avaliar o gasto por ação temática.

2.1.8 PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELA SPM BASEADOS EM UMA GESTÃO TRANSVERSAL

Apresentamos a seguir alguns exemplos de programas e políticas públicas desenvolvidos pela SPM, baseados em uma gestão transversal.

1) Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça: consiste em disseminar novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional para alcançar a igualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho. É dirigido a empresas de médio e grande portes, públicas e privadas. A empresa realiza um diagnóstico e elabora um plano de ação em que explicita como serão desenvolvidas as ações em prol da equidade de gênero e étnico-racial ao longo de dezoito meses. Ao executar o plano de

maneira satisfatória, a empresa ganha o elo Pró-Equidade de Gênero e Raça. Nascido em 2005, com o apoio da ONU Mulheres, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a sexta edição se iniciou em 2015.¹⁰

2) Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (Ligue 180): foi criada a partir do Projeto de Lei (PL) nº 2.279/1999, transformado na Lei nº 10.714/2003. O PL foi apresentado pela então Senadora Emília Fernandes (que mais tarde viria a ser Ministra da SPM) e tornou disponível um serviço telefônico nacional para receber denúncias de casos de violência contra a mulher e guiá-las em seus direitos. A aprovação da lei e a criação do programa foram apontadas pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) como uma demanda do movimento feminista no país que se tornou possível por causa de um trabalho conjunto da Bancada Feminina no Congresso e a SPM (Jornal Fêmea, 2004). A Central de Atendimento à Mulher tornou-se disque-denúncia em 2014 e funciona 24 horas, todos os dias da semana. Ele é a porta principal de acesso aos serviços que integram a rede nacional de enfrentamento à violência contra a mulher. Em 2015 a central comemorou dez anos.¹¹

3) Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: lançado em agosto de 2007, é um acordo entre os governos federal, estaduais e municipais. Este acordo consiste no planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo o território nacional. O Pacto é coordenado pela SPM em articulação com a Câmara Técnica Federal de Gestão e Monitoramento do Pacto, composta por representantes de todos os órgãos federais.¹²

4) Casa da Mulher Brasileira integra no mesmo espaço serviços especializados para os diversos tipos de violência contra as mulheres: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público; e cuidado das crianças. A Casa é

10. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/mulher-e-trabalho/programa-pro-equidade-de-genero-e-raca>>.

11. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/ligue-180-central-de-atendimento-a-mulher>>.

12. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/copy_of_texto-base-do-pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher>.

um dos eixos do programa Mulher, Viver sem Violência, que foi lançado pela Presidenta Dilma Rousseff, em março de 2013, e tem o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência. A SPM é responsável pela coordenação do programa e, para sua implementação, atua de forma conjunta com os Ministérios da Justiça, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego.¹³

2.2 OBJETIVO ESTRATÉGICO 2: INTEGRAR PERSPECTIVAS DE GÊNERO NA LEGISLAÇÃO, NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, NOS PROGRAMAS E PROJETOS¹⁴

Segundo a plataforma, os governos deveriam promover a introdução de uma perspectiva de gênero na legislação e nas políticas públicas, dando a todos os ministérios o mandato de revê-las, e estabelecendo uma estrutura interministerial de coordenação para executar tal mandato. Além disso, deveriam rever periodicamente os programas e os projetos nacionais, avaliando as consequências na vida das mulheres e dos homens.

2.2.1 INTRODUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NA LEGISLAÇÃO

Vimos que as CNPM e os PNPM são um importante aspecto a ser tratado no que diz respeito à participação ativa do amplo e diversificado conjunto das instituições dos setores público e voluntário na formulação de políticas públicas de gênero. De acordo com Pogrebinski (2013), relatórios finais das conferências de políticas públicas

13. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia>>.

14. Para este objetivo estratégico as medidas que devem ser adotadas são: i) procurar assegurar que, antes de adotar decisões em matéria de política governamental, se faça análise de suas possíveis repercussões nas mulheres e nos homens; ii) rever periodicamente as políticas, os programas e os projetos nacionais, assim como sua implementação, avaliando a repercussão das políticas de emprego e de renda, a fim de garantir que as mulheres sejam beneficiárias diretas do desenvolvimento e que toda a sua contribuição ao desenvolvimento, tanto remunerada como não remunerada, seja levada em conta na política e no planejamento econômicos; iii) promover estratégias e objetivos nacionais de igualdade entre mulheres e homens, a fim de eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos da mulher e erradicar todas as formas de discriminação contra a mulher; iv) trabalhar junto aos membros do Legislativo, como apropriado, a fim de promover a introdução de uma perspectiva de gênero na legislação como um todo e nas políticas; e v) dar a todos os ministérios o mandato de rever políticas e programas, partindo de uma perspectiva de gênero e à luz da plataforma de ação, colocar a responsabilidade pela implementação desse mandato no mais elevado nível possível, estabelecer uma estrutura interministerial de coordenação para executar tal mandato, monitorar o progresso feito e fazer a ligação com os mecanismos competentes, ou fortalecer as estruturas já existentes.

realizadas no Brasil têm um efeito que pode ser medido pelo número de projetos de lei aprovados, bem como pelo conteúdo que eles ajudam a abordar. Segundo Avritzer (2012, p. 7), a força legitimadora de um projeto de lei apoiado por uma conferência nacional pode funcionar como uma forma de representação retrospectiva. Os membros do Congresso são desta forma apresentados com incentivos para transcender agendas partidárias e para defender as demandas apresentadas em conferências. As orientações para as políticas públicas contidas nas resoluções finais produzidas em conferências nacionais oferecem aos membros do Congresso um amplo cardápio de demandas diretamente formatados de acordo com as preferências da sociedade civil (Avritzer, 2012, p. 7).

Pogrebinschi (2013) e Avritzer (2012) afirmam que, de todas as conferências nacionais de políticas públicas realizadas no país, as conferências nacionais de políticas para as mulheres estão entre as mais produtivas, tanto no número de participantes que elas atraem como na quantidade e na qualidade de projetos de lei que elas ajudam a serem aprovados. De fato, Ribas (2015) demonstra que, de todas as leis relacionadas ao tema de gênero, sancionadas durante a administração do presidente Lula (2003-2010), 49,1% correspondem às metas e aos objetivos contidos no primeiro ou no segundo PNPM. Além disso, 40,7% das leis de gênero sancionadas durante a primeira administração da presidente Dilma Rousseff (2011-2014) correspondem a deliberações contidas no III PNPM.

Dois projetos de lei ilustram como as deliberações, as metas e os objetivos contidos nos PNPM podem influenciar na aprovação de legislação de gênero no Brasil. O primeiro é o PL nº 3.133, de 2004, que foi apresentado pela Deputada Federal Luiza Erundina e garante às mulheres que usam o sistema público de saúde o direito de serem registradas em um hospital para atendimento pré-natal e o direito de dar à luz no mesmo hospital previamente definido. A lei foi aprovada em um contexto em que a bancada feminina no Congresso, os movimentos de mulheres, os organismos internacionais, o governo e a SPM apoiaram o tema de forma explícita. Na mesma época em que o projeto de lei estava sendo deliberado, foi apresentado pelo governo um pacote com diversos programas sobre o tema da saúde da mulher e a maternidade, com o objetivo de responder à pressão internacional e interna. O relatório apresentado em 2005 pelo Comitê CEDAW ao país mostrou que uma das

recomendações era que o governo do Brasil deveria tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres em relação à assistência à saúde. Em consequência disso, as ações apresentadas no II PNPM eram de cumprir estas recomendações feitas pelo comitê e tinham o objetivo de mudar os paradigmas nos cuidados obstétricos e fazer mais efetivas as políticas lançadas durante aquela administração (a Política Nacional de Redução da Mortalidade Materna e a Política Nacional de Planejamento Familiar). As ações propostas pelo plano foram: *i)* uma redução de 15% na taxa de mortalidade materna, entre 2008 e 2011; *ii)* promover a assistência obstétrica qualificada e humanizada de modo a reduzir a mortalidade materna; e *iii)* tornar o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal eficaz, garantindo a coordenação entre os setores governamentais e não governamentais na definição e execução de estratégias para a redução.

O segundo exemplo é a aprovação da Lei Maria da Penha. O PL nº 4.559/2004 estabelece mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A sanção da lei mostra o trabalho conjunto da bancada feminina, dos movimentos de mulheres, do governo e das organizações internacionais. A elaboração de um projeto de lei a respeito da violência contra as mulheres foi discutida durante a I CNPM em 2004. Um grupo de ONGs entregou a primeira proposta para a SPM, que prosseguiu com discussões e coordenou um grupo de trabalho entre o governo, a bancada feminina e membros da sociedade, além de realizar consultas técnicas. O resultado veio na forma de um projeto de lei que foi apresentado pela SPM ao Congresso Nacional em 2004.¹⁵ O PL nº 4.559 foi então aprovado pelo Senado e tornou-se a Lei nº 11.340, em 7 de agosto de 2006.

2.2.2 A INTRODUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Molyneux e Razavi (2005), nas décadas desde que a plataforma

15. A Lei nº 11.340/2006 ganhou o nome de Lei Maria da Penha porque, em abril de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) constatou o fracasso do Brasil em processar a tentativa de assassinato de Maria da Penha Maia Fernandes pelo próprio marido. A comissão afirmou que a ação representava um padrão de violência tolerada pelo Estado brasileiro contra as mulheres. Maria da Penha, junto ao Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), levou o caso à CIDH. A comissão considerou que o governo do Brasil violou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

de ação foi produzida, os movimentos de mulheres têm focado sua atenção em temas como a política social, o combate à pobreza e a justiça econômica. Uma das áreas prioritárias identificadas na conferência foi a pobreza feminina, e feministas têm desde então apoiado a criação e manutenção das formas de estado de bem-estar social baseadas na centralidade da redistribuição, a igualdade e a prestação de serviços sociais universal. Apesar de profundas desigualdades sociais no país, para lidar com a questão, esforços estão sendo feitos para estender mecanismos de proteção social (Lund, 2004). Programas voltados para a igualdade econômica e direitos trabalhistas têm sido um grande foco do governo nos últimos anos, e as mulheres têm sido colocadas como protagonistas em uma série destes. Eles ganharam uma dimensão de gênero e são um exemplo de como a gestão transversal defendida na Plataforma de Beijing tem permitido grandes conquistas.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Medida Provisória (MP) nº 132/2003 e fornece ajuda financeira a famílias pobres brasileiras. Alguns de seus objetivos incluem: beneficiar unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos e mulheres que estão amamentando seus filhos e para as quais o leite materno é o alimento principal. Benefícios são preferencialmente pagos às mulheres.¹⁶ Uma Pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com o Núcleo de Estudos sobre a Mulher da Universidade de Brasília (UnB),¹⁷ mostra que os principais efeitos do PBF na condição social das mulheres se refletem nos seguintes aspectos: *i)* visibilidade das beneficiárias como consumidoras; *ii)* afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra suscitada pelo benefício do que, necessariamente, de uma mudança nas relações de gênero tradicionais; e *iii)* mudança de percepção das beneficiárias sobre si próprias como cidadãs.

Além disso, a MP nº 593/2012 determinou que as mulheres que são chefes de família e beneficiárias do PBF (ou de outros programas de transferência de renda

16. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>.

17. Disponível em:

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/PBF%20e%20desigualdade%20de%20g%C3%AAnero.pdf>>.

federal) deveriam ter prioridade no acesso ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O programa foi implementado em 2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. No III PNPM, uma das metas era aumentar a autonomia econômica e a igualdade das mulheres garantindo que pelo menos metade dos beneficiários do PBF, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), fossem mulheres, reforçando assim sua participação nas políticas e iniciativas de formação profissional e qualificação técnica.¹⁸ Em abril de 2014, o Pronatec atingiu 1,137 milhão de matrículas, das quais 68% (773 mil) são mulheres, superando a meta de 1 milhão de pessoas, estabelecida para o final de 2014.

O Programa de Cisternas, por sua vez, oferece à população do semiárido o acesso a tecnologias sociais de captação de água da chuva, e destina-se a famílias de baixa renda que não disponham de fonte de água ou de meio adequado para armazená-la. São priorizadas aquelas famílias que estão dentro dos critérios do PBF. Para a seleção são levados em conta, entre outros, os seguintes critérios: *i)* famílias chefiadas por mulheres; *ii)* maior número de crianças de 0 a 6 anos; e *iii)* maior número de crianças em idade escolar.¹⁹ Finalmente, o Minha Casa, Minha Vida foi criado pela MP nº 459/2009 que se tornou Lei nº 11.977/2009. Um dos itens definidos era que seria dada prioridade aos contratos em que as beneficiárias fossem mulheres. A presidente Dilma Rousseff, em discurso transmitido pelo rádio e pela TV, afirmou que o Executivo propôs esta medida provisória no Dia Internacional da Mulher como um exemplo de compromisso de seu governo para a igualdade de gênero, e que esta era uma lei especialmente importante para o empoderamento econômico das mulheres. Além disso, a presidente anunciou que a propriedade de residências adquiridas por meio de programas oficiais ficaria obrigatoriamente com as mulheres, em caso de separação, divórcio ou dissolução de união estável.²⁰

18. Relatório BEIJING +20 - UN Women 2015.

19. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>>.

20. Disponível em: <<https://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/governo-reforca-titularidade-das-mulheres-em-escrituras-do-minha-casa-minha-vida/?print=pdf>>.

2.3 OBJETIVO ESTRATÉGICO 3: ELABORAR E DIVULGAR DADOS E INFORMAÇÕES DESAGREGADOS POR GÊNERO PARA FINS DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO²¹

Para este objetivo, os governos deveriam assegurar que as estatísticas relativas aos indivíduos sejam coletadas e analisadas por sexo e idade. Deveriam, dentre outras coisas, melhorar a coleta de dados sobre a contribuição da mulher para a economia, o emprego do tempo, o acesso aos serviços de saúde, e sobre as vítimas e os autores de todas as formas de violência contra a mulher.

Algumas pesquisas desagregadas por sexo têm sido usadas pela SPM na formulação e implementação de políticas públicas para mulheres no Brasil. Em 2013 foi lançada a primeira edição do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), produzido pelo Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, sob a coordenação da SPM, com o objetivo de difundir dados e informações desagregados por idade, sexo, indicadores socioeconômicos e outros pertinentes. O relatório abrange diferentes aspectos da vida das mulheres, e os indicadores apresentados são subsídios

21. Para este objetivo estratégico as medidas que devem ser adotadas são: *i)* assegurar que as estatísticas relativas aos indivíduos sejam coletadas, compiladas, analisadas e apresentadas por sexo e idade, e reflitam os problemas, temas e questões relativos ao homem e à mulher na sociedade; *ii)* coletar, compilar, analisar e apresentar regularmente dados discriminados por idade, sexo, indicadores socioeconômicos e outros pertinentes, inclusive número de dependentes, para serem utilizados no planejamento e aplicação de políticas e programas; *iii)* envolver centros de estudos da mulher e organizações de pesquisa na elaboração e aplicação experimental de indicadores e métodos de pesquisa adequados, a fim de aperfeiçoar as análises de gênero, bem como no monitoramento e avaliação da implementação das metas da plataforma de ação; *iv)* designar ou nomear pessoal para fortalecer os programas estatísticos que tenham uma perspectiva de gênero e assegurar sua coordenação, supervisão e vinculação com todos os demais campos das atividades estatísticas, e preparar estatísticas que incorporem dados intersetoriais; *v)* melhorar a coleta de dados sobre a plena contribuição da mulher e do homem para a economia, incluindo sua participação nos setores informais; *vi)* desenvolver um conhecimento mais abrangente de todas as formas de trabalho e emprego; *vii)* desenvolver uma classificação internacional de atividades, para a elaboração de estatísticas baseadas no emprego de tempo, sensíveis às diferenças entre o homem e a mulher no tocante a trabalho remunerado e não remunerado, e coletar dados discriminados por sexo em nível nacional, sujeito às restrições nacionais; *viii)* aperfeiçoar os conceitos e métodos de coleta de dados sobre a aferição da pobreza entre homens e mulheres, inclusive o seu acesso aos recursos; *ix)* fortalecer os sistemas de estatísticas e incorporar a análise de gênero nas publicações e pesquisas, dar prioridade às diferenças de gênero nos questionários de pesquisa e na coleta e análise de dados, a fim de melhorar a informação sobre a morbidez, e melhorar a coleta de dados sobre o acesso aos serviços de saúde, inclusive acesso a serviços abrangentes de saúde sexual e reprodutiva, serviços obstétricos e de planejamento familiar, dando prioridade especial às mães adolescentes e ao cuidado dos idosos; *x)* desenvolver dados melhores, discriminados por sexo e por idade, sobre as vítimas e os autores de todas as formas de violência contra a mulher, como a violência doméstica, o assédio sexual, o estupro, o incesto, o abuso sexual e o tráfico de mulheres e meninas, bem como sobre a violência praticada por agentes do Estado; e *xi)* aperfeiçoar os conceitos e métodos de coleta de dados sobre a participação de mulheres e homens deficientes físicos, inclusive seu acesso aos recursos.

fundamentais para a formulação e implementação de políticas públicas, oriundos de diversas bases de dados, o que possibilita um olhar transversal e multidimensional sobre a realidade socioeconômica das mulheres brasileiras. Em 2014, a secretaria lançou a segunda edição.

A Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do MTE, permite analisar a permanência das mulheres no mercado de trabalho. As bases de dados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) possibilitam evidenciar desigualdades de gênero no acesso a bolsas de pesquisa. As informações da Pesquisa Nacional sobre a Saúde do Escolar, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dimensionam as condições de saúde dos estudantes do 9º ano do ensino fundamental. O Sistema de Informação de Agravos de Notificação, do MS, complementa os dados sobre violência contra as mulheres da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. No âmbito do esporte, incluem-se informações acerca das políticas implementadas pelo Ministério do Esporte e do Comitê Paraolímpico Brasileiro, a respeito da participação feminina em Jogos Paraolímpicos.²² Além disso, a pesquisa Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, produzida pelo Ipea, tem o objetivo de disponibilizar informações sobre a população brasileira, considerando as perspectivas de raça e gênero.

2.3.1 A CONTRIBUIÇÃO DA MULHER PARA A ECONOMIA

A plataforma sugere que seja desenvolvido um conhecimento mais abrangente de todas as formas de trabalho e emprego, mediante a melhoria da coleta dos dados sobre trabalho não remunerado, como os referentes à agricultura e a outros tipos de atividades produtivas fora do mercado. O IBGE desenvolve pesquisas desagregadas por sexo, como a Pesquisa Mensal de Emprego, que produz indicadores mensais sobre a força de trabalho e abrange informações referentes a condição de atividade, rendimento médio, posse de carteira de trabalho assinada, entre outras. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) destina-se a produzir informações contínuas sobre a inserção da população no mercado de trabalho associada a características demográficas e de educação, e, também, para o estudo do

22. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf>.

desenvolvimento socioeconômico do país. O Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil apresenta alguns aspectos da inserção da mão de obra no mercado de trabalho e divulga as taxas de atividade e desocupação da população, bem como uma análise da qualificação da mão de obra e suas formas de inserção na economia. A pesquisa sobre a Economia Informal Urbana apresenta a situação dos pequenos empreendimentos não agrícolas, em especial aqueles pertencentes ao setor informal relativos aos proprietários, com informações sobre características das pessoas ocupadas. No caso de dados referentes à agricultura, o Censo Agropecuário 2006 investigou os estabelecimentos agropecuários e as atividades desenvolvidas, obtendo informações detalhadas sobre as características do produtor e do estabelecimento, bem como sobre a economia e o emprego no meio rural. Além de informações sobre as diferentes práticas agrícolas, foi investigada a agricultura familiar.

2.3.2 EMPREGO DO TEMPO

O governo brasileiro instituiu, em 2008, o Comitê Técnico de Estudos de Gênero e Uso do Tempo composto por representantes da SPM, do IBGE e do Ipea. O comitê tem três frentes estratégicas de trabalho: *i)* mapeamento das informações disponíveis, produzidas no âmbito do IBGE e os registros administrativos dos diversos órgãos do governo federal; *ii)* pesquisas sobre uso do tempo em uma perspectiva de gênero; e *iii)* pesquisas sobre violência doméstica contra as mulheres. Uma das pesquisas usadas é a PNAD. Além disso, o Raseam 2014 apresenta importantes dados no que tange à divisão sexual do trabalho e ao uso do tempo.²³

2.3.3 ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE

O Raseam 2014 mostra que a atenção integral à saúde da mulher e a promoção dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos são aspectos cruciais no cumprimento dos direitos humanos das mulheres brasileiras. O texto afirma que a análise dos indicadores de atenção à saúde das mulheres é, portanto, fundamental para entender os desafios ainda postos ao pleno cumprimento dos direitos das mulheres. Além disso, a Pesquisa Nacional de Saúde, realizada em convênio com o MS, informa o acesso e a

23. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf>.

utilização dos serviços de saúde, cobertura do Programa Saúde da Família, cobertura de plano de saúde, saúde bucal, acidentes de trânsito e violências, acrescidos de outros temas e indicadores, como percepção de discriminação nos serviços de saúde. Os resultados sobre as características dos domicílios possibilitam conhecer as necessidades e o acesso da população aos serviços de saúde em conjunto com os tradicionais determinantes sociodemográficos e os indicadores contextuais de habitação e saneamento.²⁴

2.3.4 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

O Raseam 2014 apresenta indicadores sobre a gravidade e a amplitude da violência contra as mulheres, e que causam um forte impacto no cumprimento dos direitos humanos das mulheres no Brasil. Nesse sentido, embora não haja uma pesquisa nacional sobre violência e vitimização, informações da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, da SPM, e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do MS, são fontes relevantes sobre o fenômeno da violência contra as mulheres. A partir das ligações feitas à citada central, constitui-se uma base de dados, com o perfil das mulheres atendidas e os tipos de atendimento. Os dados consolidados sobre os atendimentos efetuados dizem respeito aos pedidos de informações, registros de reclamações, encaminhamentos para os serviços da rede e registros de relatos de violência. Já o SINAN, do MS, registra informações sobre agravos cuja notificação por parte dos serviços de saúde é compulsória.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AVANÇOS E DESAFIOS NAS REUNIÕES DE AVALIAÇÃO PÓS-BEIJING

Vimos ao longo do artigo os programas e as políticas implementadas pelos mecanismos institucionais para o avanço da mulher no Brasil, em resposta às metas e aos objetivos propostos na Plataforma de Beijing. Entretanto, os maiores desafios encontrados para o fortalecimento destes, ao longo dos vinte anos pós-Beijing, dizem respeito à sua fragilidade, ao alcance transversal e à capacidade orçamentária. Para Franceschet (2011), a posição dos mecanismos na hierarquia institucional do Estado, seu nível de pessoal e financiamento são formas de medir o compromisso dos líderes

24. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pns/2013/>>.

com a igualdade de gênero. Com frequência, os compromissos políticos não são combinados com um esforço suficiente em termos de alocação de recursos administrativos e financeiros. Além da escassez de financiamento e pessoal, muitos mecanismos não têm autoridade para obrigar outros departamentos dentro do Estado a incorporar uma perspectiva de gênero em suas políticas. “Assim, os mecanismos muitas vezes têm um mandato legal para a formulação de políticas, mas, de fato, o seu âmbito de ação é limitado e sua agenda não está totalmente integrada no processo de tomada de decisão” (Friz, 2004, p. 9).

Stetson (1995) argumenta que mecanismos centralizados e com abordagens multissetoriais para a promoção da igualdade de gênero são os mais eficientes (1995, p. 288). Estes devem ter autoridade para coordenar políticas para as mulheres, tendo o poder de decisão política por meio de determinado número de departamentos. Isso sugere que uma secretaria departamental sob a autoridade de um ministério de baixo escalão é improvável como um mecanismo eficaz para a representação de mulheres nas deliberações políticas. Eles também devem ter um certo grau de independência, recursos próprios e autoridade posicional, a fim de serem consistentemente eficazes em representar as mulheres (Mazur, 2005, p. 15). Uma análise mais profunda da trajetória do CNDM e da SPM mostra que as negociações políticas, as conjunturas e as relações de forças dentro dos governos revelam crises, tensões e embates que os mecanismos têm que enfrentar em um Estado patriarcal. Nas diferentes gestões há variações existentes no que se refere à capacidade de incidir sobre as políticas públicas, à forma de diálogo com o Estado, à dinâmica participativa e à relação com outros atores políticos.

As reuniões pós-Beijing mostraram que, por exemplo, até o fim dos anos 1990, para garantir que as resoluções adotadas na Plataforma de Beijing fossem cumpridas e acompanhar sua implantação, o CNDM estabeleceu diversos protocolos de cooperação com os Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde e do Trabalho. Entretanto, dentre os entraves apresentados destacaram-se o *deficit* de poder e infraestrutura, os limites financeiros e de pessoal do conselho. No caso da SPM, uma das maiores dificuldades encontradas nos anos 2000 foi a tarefa de convencer outras instâncias do governo e as autoridades de estados e municípios a respeito da importância de incluir um componente de gênero em suas decisões. Finalmente, no que diz respeito à

capacidade orçamentária dos mecanismos no Brasil, um grande desafio dos últimos anos era que a metodologia adotada na elaboração do orçamento da União não possibilitava apontar precisamente o quanto foi gasto na área em determinado período. Isto porque, como o orçamento não é desenhado a partir da metodologia com perspectiva de gênero, era difícil calcular com precisão o quanto o governo estava realmente investindo na questão. A SPM é responsável pela implementação de parte das ações constantes do PNPM. Entretanto, há diversas ações que afetam diretamente a vida das mulheres cujo desenvolvimento fica a cargo de outros ministérios. O orçamento nacional dedicado à promoção da igualdade de gênero inclui todo o orçamento dedicado às mais de quatrocentas ações do PNPM.²⁵

Veremos agora as maiores questões levantadas, os avanços e desafios apontados ao longo de cada uma das reuniões de avaliação pós-Beijing.

3.1 BEIJING +5

Cinco anos após a realização da Conferência, o Brasil apresentou à 23ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas um relatório sobre a implementação da Plataforma no país. Esta sessão ficou conhecida como Beijing +5 e teve por objetivo avaliar avanços e dificuldades no processo de aplicação da plataforma. Em preparação para Beijing +5, em 1997, foi criada a “Comissão destinada ao estudo das medidas legislativas que visem a implementar, no Brasil, as decisões tomadas na IV Conferência sobre a Mulher” da Câmara dos Deputados. Foi realizada uma série de reuniões ordinárias e audiências públicas e um levantamento das quase duzentas proposições pertinentes às causas das mulheres em andamento no Congresso Nacional, a fim de identificar aquelas consideradas prioritárias e fazer sugestões. Em suas recomendações a comissão afirmou que a reduzida presença de mulheres nos níveis mais elevados dos cargos de direção e assessoramento no Poder Executivo refletia a existência de barreiras e práticas discriminatórias que as impediam de participar de modo efetivo na tomada de decisões econômicas e políticas e na formulação e

25. O relatório para Beijing +20 mostra que desde sua última edição, que cobre o período de 2013 a 2015, a SPM localizou cada ação do PNPM no Plano Plurianual (PPA), o que tornou possível seu monitoramento dentro do Sistema Integrado de Monitoramento do Governo Federal (SIOP), mediante a organização da Agenda Transversal Políticas para as Mulheres: <http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/59/national_reviews/brazil_review_beijing20.ashx?v=1&d=20140917T100718>.

execução de políticas públicas em igualdade de condições com os homens. Além de não existir nenhuma mulher em pasta ministerial, observava-se o predomínio de homens nos cargos de natureza especial e nos demais com poder de decisão mais elevado.²⁶

Dentre as recomendações estavam: *i)* que fossem adotadas cotas mínimas de participação de mulheres para o preenchimento de cargos nas estruturas não eletivas dos organismos estatais, garantindo uma maior participação das mulheres nos primeiros escalões do Executivo; *ii)* que fosse garantido percentual mínimo de representação de pessoas de ambos os sexos nas instâncias consultivas e de deliberação sobre políticas públicas; *iii)* que se alocassem recursos orçamentários específicos para consecução das diretrizes apontadas pelo documento Estratégias da Igualdade, incluindo-se recursos para atividades do CNDM; *iv)* que fossem destinados recursos específicos para implantação de banco de dados no CNDM; *v)* que os Estados criassem Conselhos da Condição Feminina com previsão orçamentária própria e cessão de servidores, espaço e equipamentos para seu perfeito funcionamento ou, onde já existissem, que os fortalecessem para implementarem as Estratégias da Igualdade;²⁷ e *vi)* que a Câmara dos Deputados desse continuidade ao trabalho da Comissão, mantendo atualizado um banco de dados com informações sobre o número de homens e mulheres que ocupam cargos do primeiro escalão dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O relatório de Beijing +5 mostrou que, até o ano 2000, metade dos estados brasileiros tinham conselhos estaduais dos direitos da mulher e apenas 1% dos municípios tinham Conselhos Municipais. Quando eram levadas em consideração as regiões separadamente, o Nordeste, Centro-Oeste e Norte do país tinham uma porcentagem ainda menor do que de 1%. Para lidar com os limites do CNDM apontados durante a reunião e fortalecer a cidadania feminina por meio de ações governamentais, o CNDM elaborou uma análise do PPA 2000-2003. O estudo,

26. Documento Mulher, Política e Ação. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9108>>.

27. As medidas propostas em Beijing foram adaptadas ao cenário brasileiro em um plano nacional intitulado Estratégias da Igualdade elaborado – a pedido do presidente – pelo CNDM, em 1997. O documento foi baseado em diálogo com a sociedade civil por meio da realização de seminários em todas as regiões do país e consistiu na elaboração de um plano de ação com estratégias de atuação para o governo e para a sociedade.

entregue em março de 2001 para o presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentava propostas concretas para a inclusão de políticas de gênero nas ações do governo. A sugestão para incluir a perspectiva de gênero em 25 programas federais intensificou o processo de negociação política entre o conselho e o governo. Entretanto, o desenho institucional do CNDM era incompatível com as atividades a que se propunha, por não ter caráter executivo para promover mudanças legais e propor efetivamente políticas públicas. Ficou claro que era preciso mais poder dentro do governo e orçamento próprio para que pudesse cumprir adequadamente o papel de formular, implementar e monitorar políticas públicas para a promoção de igualdade de gênero e justiça social no país.

3.2 BEIJING +10

O relatório de Beijing +10, apresentado pelo país em 2005, mostrou que houve um avanço dos mecanismos institucionais com relação ao período anterior. O país contava então 23 conselhos estaduais dos direitos da mulher e 109 conselhos municipais.²⁸ Isto é importante, pois, como diz Young (2006, p. 144),

uma sociedade é mais plenamente democrática quanto mais possui fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões sobre políticas, e pelo menos alguns deles devem influenciar procedimentalmente as decisões governamentais.

Além disso, em 1º de janeiro de 2003, foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres. O relatório demonstra que, ao final de 2003, a secretaria havia executado 98% dos recursos disponibilizados para o exercício, na edição e distribuição de material informativo, estudos e pesquisas sobre os direitos da mulher; apoio e implantação de organismos estaduais ou municipais de políticas e de direitos das mulheres; campanhas voltadas para o repúdio e prevenção da violência e discriminação contra as mulheres, dentre outros temas. Outro avanço institucional no período foi a criação da SEPPIR. A secretaria, também com *status* de ministério, tinha como metas centrais a

28. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/resposta-brasileira.pdf>>.

formulação, a coordenação e a articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial no Brasil.²⁹

Apesar dos avanços apontados, o relatório mostrou a necessidade de o governo aumentar ainda mais o poder de influência dos conselhos estaduais, municipais e das secretarias dos direitos da mulher como espaços institucionais junto aos governos e diversificá-los, regional e numericamente. Além disso, era necessário fortalecer e ampliar as secretarias, coordenadorias e assessorias da mulher dos estados e municípios e amplificar a participação das mulheres em postos de chefia na administração pública federal. No caso do CNDM, este foi incorporado à estrutura básica da secretaria de estado dos direitos da mulher e, posteriormente, à Secretaria de políticas para as mulheres. Apesar de ser órgão de primeiro escalão do governo federal, a dificuldade na compreensão em relação ao papel desempenhado pelo conselho é um dos fatores que comprometeram a estabilidade e o fortalecimento deste espaço institucional no período.

3.3 BEIJING +15

Beijing + 15 avaliou o período de 2005 a 2010. Entre os principais avanços alcançados no período podem ser apontadas: *i)* a realização de duas conferências nacionais de políticas para as mulheres; *ii)* a elaboração de dois PNPM; e *iii)* a decisão do presidente da República de transformar a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres em ministério, com uma maior liberdade orçamentária gerando impacto direto na elaboração e execução de políticas públicas.³⁰ Outro importante avanço foi a incorporação da transversalidade de gênero e raça na orientação estratégica de governo para o PPA 2008-2011.

Entre os principais problemas encontrados, destacam-se: a dificuldade ainda existente em vários órgãos do governo federal em compreender a importância estratégica do enfrentamento das desigualdades de gênero e raça para o aprofundamento e consolidação da democracia; a necessidade de uma metodologia mais aprimorada para a elaboração do orçamento federal com o recorte de gênero; e a baixa ocupação, pelas mulheres brasileiras, de cargos de poder e decisão. Além disso,

29. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/BRAZIL-English.pdf>>.

30. Disponível em: <<http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/8/36338/brasil.pdf>>.

ainda que o orçamento da SPM tenha crescido com relação ao período anterior, era evidente que tal montante não era suficiente para dar concretude às necessidades de ações e intervenções do Estado na área.³¹ Entretanto, o relatório ressaltou que as ações do governo federal, voltadas para a promoção da igualdade de gênero e para a autonomia das mulheres, estavam dispersas em diversos ministérios e secretarias, o que significou que o orçamento da SPM não equivalia a todo o orçamento destinado a tal temática. Até o lançamento do II PNPM não havia qualquer estimativa oficial do montante de recursos direcionado às mulheres ou às políticas de igualdade de gênero, o que gerava uma associação direta entre “orçamento-mulher” e orçamento da Secretaria. A garantia da existência de recursos orçamentários para o cumprimento das prioridades e metas pactuadas no PNPM se inscrevia no conjunto de desafios que a SPM enfrentava no momento, na sua condição de coordenadora do processo de inserção do enfoque de gênero nas políticas públicas.

3.4 BEIJING +20

O relatório de Beijing +20³² apontou o avanço da inclusão da questão de gênero nos PPA desde a conferência. No PPA de 1996-1999 a perspectiva de gênero não fazia parte do plano. O PPA 2000-2003 incluiu a luta contra a pobreza como um dos seus principais objetivos, mas as questões de gênero não foram explicitamente incorporadas nas ações ou nos macro-objetivos. No PPA 2004-2007, a promoção da redução da desigualdade de gênero aparece pela primeira vez como uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo. No entanto, há apenas nove programas lidando explicitamente com a questão das mulheres ou as questões de gênero. O PPA 2008-2011 mostrou que um dos objetivos estratégicos incluía o foco sobre a questão da igualdade de gênero e raça. Apesar do progresso, as ações do governo não foram planejadas a partir desta perspectiva. Finalmente, o PPA 2012-2015 apresentou uma inovação incorporando a presença de agendas transversais.

As discussões de Beijing +20 em 2015 mostraram que, para a superação das desigualdades de gênero, são necessários o aprimoramento dos instrumentos

31. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/questionario-aplicacao-declaracao-plataforma-beijing.pdf>>.

32. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Informe_Brasil_Beijing_20.pdf>.

existentes, a incorporação de novas ferramentas e a implementação de procedimentos de monitoramento para incluir, avaliar, reconhecer e promover ou capacitar as mulheres. Foram definidas como metas para esta melhoria: *i)* uma maior incorporação da perspectiva transversal de gênero e raça no diagnóstico do assunto a ser enfrentado; *ii)* a inclusão de gastos em gênero e raça nos orçamentos públicos; *iii)* um espaço mais amplo para a participação democrática, com maior presença e ação do Estado em conjunto com os diversos segmentos do movimento de mulheres e feminista; *iv)* o reforço das capacidades institucionais dos gestores públicos e demais atores sociais para que estes desenvolvam mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas como forma de promover a igualdade de gênero e raça; *v)* o avanço da criação de organismos de políticas para as mulheres nos municípios, assim como o reforço do desempenho dos já existentes; e *vi)* o aumento da descentralização das políticas para as mulheres, para que atinjam todos os cantos do Brasil.

3.5 BEIJING +25: NOVOS E VELHOS DESAFIOS

Como vimos, os mecanismos institucionais para o avanço da mulher no Brasil sofreram diversas mudanças ao longo dos anos, seu poder de influência tem variado e estes têm sido mais vulneráveis à reorganização frequente do Estado e ao rebaixamento de *status* e influência. De acordo com Franceschet (2011), um dos problemas mais sérios na América Latina é a falta de estabilidade institucional. A ausência de legitimidade política tem criado dificuldades quando se trata de exercer influência dentro de instituições estatais. As agências são mais vulneráveis quando novos governos chegam ao poder e/ou quando cálculos políticos criam incentivos para que líderes reduzam recursos alocados em políticas de gênero. Ela mostra que a motivação original para criar estes mecanismos é, em parte, reforçar a legitimidade de um Estado aos olhos dos atores internacionais e nem sempre há pressão social substancial para defender os mecanismos de gênero quando estes estão sob ameaça. De acordo com Lovenduski (2005), agências de políticas públicas para a mulher que são precariamente institucionalizadas tendem a depender da existência de um chefe de governo bem-intencionado e com simpatia pela causa das mulheres. Assim, partidos políticos ou lideranças sem vinculação com causas sociais progressistas

tendem a não apoiar o processo de institucionalização das máquinas estatais de mulheres.

No caso do CNDM, vimos que, mesmo sendo uma unidade política representativa pequena, ele estimulou o engajamento político das mulheres e promoveu mais visibilidade para suas demandas. Entretanto, o protagonismo inicial do conselho se manteve por poucos anos. Apesar de introduzir questões importantes, o CNDM não teve forças suficientes para se impor na lógica da ação do Estado, por ser dependente da vontade política dos líderes do governo. Seu caráter de representação e seu horizonte de atuação variaram dependendo das forças políticas presentes. No caso da SPM, apesar de mais de dez anos de uma atuação institucional extremamente importante, suas funções sofreram mudanças recentes. A secretaria deixou de ter *status* de ministério em outubro de 2015 e foi incorporada ao então recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos, a SPM e a Secretaria Nacional de Juventude. Isto é problemático porque, onde os mecanismos são institucionalizados em um ministério existente, seus esforços podem ser mais orientados para incentivar a perspectiva de gênero em todas as atividades do governo, mas o impacto que eles têm é menor e a sua capacidade de persuadir atores mais poderosos a adotar as suas prioridades é limitada.

A análise dos últimos vinte anos pós-Beijing nos mostra que o Brasil continua a enfrentar o desafio de fortalecer os mecanismos institucionais para o avanço da mulher independente das negociações políticas e das conjunturas existentes. Apesar de todas as mudanças positivas que ocorreram desde então (as políticas públicas e os programas implementados) e do fortalecimento inegável dos mecanismos nacionais, podemos prever que os problemas de instabilidade, transversalidade e poder administrativo e orçamentário continuarão sendo tão significantes para o funcionamento do recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos como foram no caso do CNDM e da SPM nos últimos vinte anos.

QUADRO 2

Avanços e desafios pós-Beijing

Reuniões	Avanços	Desafios
Beijing +5	– Metade dos estados brasileiros tinham conselhos estaduais dos direitos da mulher, e 1% dos municípios tinham conselhos municipais. – O CNDM elaborou uma análise do Plano Plurianual (PPA 2000-2003).	– Cotas para os primeiros escalões do Executivo. – Percentual mínimo de representação nas instâncias consultivas e de deliberação sobre políticas públicas. – Alocação de recursos orçamentários para consecução das diretrizes apontadas pelo documento Estratégias da Igualdade. – Recursos específicos para implantação de banco de dados no CNDM. – Criação de Conselhos da Condição Feminina.
Beijing +10	– Vinte e três conselhos estaduais dos direitos da mulher e 109 conselhos municipais. – Criada a SPM. – Criada a SEPPIR.	– Aumento do poder de influência dos conselhos estaduais, municipais e das Secretarias dos Direitos da Mulher. – Fortalecimento e ampliação das secretarias, coordenadorias e assessorias da mulher dos estados e municípios.
Beijing +15	– Duas conferências nacionais de políticas para as mulheres e dois planos nacionais. – Transformação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres em ministério. – Incorporação da transversalidade na orientação estratégica para o PPA 2008-2011.	– Dificuldade de implementação de uma gestão transversal. – Necessidade de uma metodologia para a elaboração do orçamento federal com o recorte de gênero. – Baixa ocupação, pelas mulheres, de cargos de poder e decisão. – Maior orçamento para a SPM.
Beijing +20	– Maior inclusão da questão de gênero nos PPA desde a conferência.	– Inclusão de gastos em gênero e raça nos orçamentos públicos. – Maior ação do Estado em conjunto com segmentos do movimento de mulheres. – Reforço das capacidades institucionais dos gestores públicos para o desenvolvimento de mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. – Criação de organismos de políticas para as mulheres nos municípios, assim como reforço dos já existentes. – Aumento da descentralização das políticas para as mulheres.

Elaboração da autora.

REFERÊNCIAS

ASHWORTH, G. **Model actions to strengthen national women's machineries**. London: [s.n.], 1994.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1732).

BACHRACH, P.; BARATZ, M. Two faces of power. **The American Political Science Review**, Washington, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BOHN, S. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 81-106, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Revista do Observatório da Igualdade de Gênero**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2014.

_____. Presidência da República. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, mar. 2015. 181 p.

_____. **Presidente (2011: Dilma Rousseff) mensagem ao Congresso Nacional, 2016 (recurso eletrônico)**: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 2016.

DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais. **NEPP – Cadernos de Pesquisa**, v. 35, p. 4-38, 1998.

FRANCESCHET, S. Gendered institutions and women's substantive representation: female legislators in Argentina and Chile. In: MACKAY, F.; KROOK, M. L. (Ed.). **Gender, politics and institutions: towards a feminist institutionalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. p. 58-78.

FRIEDMAN, E. J. Gender, sexuality and the latin american left: testing the transformation. **Third World Quarterly**, v. 30, n. 2, p. 415-433, 2009.

FRIZ, V. S. **Sistematización de la información obtenida mediante el cuestionario enviado a los gobiernos sobre la aplicación de la plataforma de acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la asamblea general**. Santiago: CEPAL, 2004.

Jornal Fêmea, Brasília, n. 132, jan. 2004.

LOVENDUSKI, J. **Feminizing politics**. Cambridge: Polity Press, 2005.

LUND, F. **Gender and social security**: what we know, what we think we know and what we really don't know. *In*: CENTRE FOR APPLIED LEGAL STUDIES WORKSHOP IN GENDER AND SOCIAL SECURITY, Dec. 2004.

MACAULAY, F. **Gender politics in Brazil and Chile**: the role of parties in national and local policymaking. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2006.

MAZUR, A. **State feminism, women's movement and job training**: making democracies work in the global economy. New York: Routledge, 2001.

_____. **The impact of women's participation and leadership on policy outcomes**: a focus on women's policy machineries. New York: DESA, Oct. 2005.

MOLYNEUX, M.; SHAHRA, R. **Beijing plus 10**: ambivalent record on gender justice. Geneva: UNRISD, 2005.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Beijing declaration and platform of action, adopted at the Fourth World Conference on Women**. [s.l.]: United Nations, 1995. Available at: <<http://www.refworld.org/docid/3dde04324.html>>.

PINTO, C. R. J. Brazil's national conferences: a 'medium-range' public? *In*: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA) CONFERENCE, 27., 2007, Montréal, Canada. Montréal: LASA, Sept. 2007.

PITANGUY, J. Bridging the local and the global: feminism in Brazil and the international human rights agenda. **Social Research**, v. 69, n. 3, 2002.

PITANGUY, J.; MONTAÑO, S.; LOBO, T. **As políticas públicas de gênero**: um modelo para armar – o caso do Brasil. Santiago de Chile: Naciones Unidas Santiago de Chile, 2003.

POGREBINSCHI, T. Participation as representation: democratic policymaking in Brazil. *In*: CAMERON M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. (Ed.). **New institutions for participatory democracy in Latin America**: voice and consequence. New York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 53-74.

_____. The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 3, Oct. 2013.

RIBAS, M. F. Women's empowerment in Brazil: tensions in discourse and practice. **Development**, v. 53, n. 2, p. 232-238, 2010.

_____. **Gender policy in the Brazilian Chamber of Deputies:** institutional contexts and the forces affecting processes and outcomes. 2015. Thesis (PhD) – University of London, London, 2015.

SIMÕES, S.; MATOS, M. Modern ideas, traditional behaviors, and the persistence of gender inequality in Brazil. **International Journal of Sociology**, v. 38, n. 4, p. 94-110, 2009.

STETSON, D. M. The oldest women's policy agency: the women's bureau in the United States. *In*: STETSON, D. M.; MAZUR, A. (Ed.). **Comparative state feminism**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995. p. 254-271.

_____. **Abortion politics, women's movements and the democratic state:** a comparative study of state feminism. Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199242666.001.0001/acprof-9780199242665>>.

STETSON, D. M.; MAZUR, A. Introduction. *In*: STETSON, D. M.; MAZUR, A. (Ed.). **Comparative state feminism**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995. p. 1-21.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

UNITED NATIONS WOMEN. **Beijing + 20:** past, present and Future. The Representation of Women and the United Nations System 1995-2030. United Nations: [s.n.], 2015.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Presidência da República. **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2007.

_____. Presidência da República. **Pacto nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2010.

_____. Presidência da República. **Orientações estratégicas para consolidação de mecanismos de gênero**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011a.

_____. Presidência da República. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011b.

_____. Presidência da República. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011c.

_____. Presidência da República. **Temática de Gênero nos Órgãos Governamentais**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011d.

_____. Presidência da República. **Balanço Semestral Ligue 180**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2013a.

_____. Presidência da República. **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2013b.

_____. Presidência da República. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – Raseam 2013**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2013c.

_____. Presidência da República. **Capacitação para os mecanismos de gênero no governo federal**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2014a.

_____. Presidência da República. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – Raseam 2014**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2014b.

_____. Presidência da República. **Casa da Mulher Brasileira**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2015a.

_____. Presidência da República. **Balanço Ligue 180**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2015b.

_____. Presidência da República. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2015c.

_____. Presidência da República. **Programa Mulher, Viver sem Violência**: objeto das diretrizes gerais e do protocolo de atendimento. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2015d.

CLARK, A. M. **Diplomacy of conscience**: amnesty international and changing human rights norms. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FARAH, M. Gender and public policies. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 1, 2006.

FRIEDMAN, E. J. The reality of virtual reality: the internet and gender equality advocacy in Latin America. **Latin American Politics e Society**, v. 47, n. 3, p. 1-34, 2005.

GARCÍA PRINCE, E. **Beijing+15**: ¿Antesala de una Vª Conferencia Mundial de las Mujeres? Perspectivas y ajustes necessários. [s.l.]: [s.n.], 2010.

HTUN, M.; WELDON, L. **When and why do governments promote women's rights?** Toward a comparative politics of states and sex equality. Chicago: [s.n.], 2007.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders**: advocacy networks in international politics. New York: Cornell University Press, 1998.

MONTALI, L.; TAVARES, M. Família, pobreza e acesso a programas de transferência de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 25, n. 2, 2008.

PHILLIPS, L.; COLE, S. Feminist flows, feminist fault lines: women's machineries and women's movements in Latin America. **Signs**, v. 35, n. 1 p. 185-211, 2009.

RISSE-KAPPEN, T. Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures. **International Organization**, v. 48, n. 2, p. 185-214, 1994.

ROURE, J. Domestic violence in Brazil: examining obstacles and approaches to promote legislative reform. **Columbia human rights law review**, v. 41, 2009.

SANT'ANNA, W. **A caminho de Beijing+5**. [s.l.]: [s.n.], 2000.

SARDENBERG, C. With a little help from our friends: "global" incentives and "local" challenges to feminist politics in Brazil. **IDS Bulletin**, v. 35, n. 4, p. 125-129, 2009.

DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

Ana Laura Lobato Pinheiro¹

A luta das mulheres por direitos humanos tem percorrido um longo caminho por reconhecimento e efetivação. Parte desta jornada se deteve à promoção de descolamentos no sentido mesmo do que são e para quem são os direitos humanos. Críticas contumazes foram feitas à premissa do direito natural, na qual a definição dos direitos humanos esteve circunscrita, e à sua insuficiente apreensão das diferenças que, constituídas por meio das relações sociais, configuram o *status* de sujeito de direito. As contradições entre os direitos individuais e coletivos, bem como a noção de gerações de direitos,² que implicava na garantia e na expansão dos direitos por etapas, também foram severamente debatidas e questionadas (Jelin, 1994; Prá e Epping, 2012).

Muito embora a igualdade de gênero tenha sido tomada como direito fundamental desde a Carta das Nações Unidas, em 1945, foram necessários muitos anos e variadas estratégias de incidência política das mulheres, junto aos governos e aos organismos internacionais, nos vários espaços de discussão da arena política local e global, até que um conjunto de mecanismos e programas de ações fosse estabelecido para a promoção de seus direitos. As questões de gênero foram, portanto, incluídas paulatinamente na agenda global de direitos humanos, segundo determinado regime de visibilidade, a partir dos contextos e da configuração de linhas de forças entre os diferentes atores políticos que dele fizeram parte e, especialmente, as próprias mulheres.

Alguns marcos foram de extrema relevância nesse processo, sendo que o primeiro deles foi a criação da Comissão sobre o *Status* da Mulher (Commission on the *Status* of Women – CSW)³ em 1946. Ainda que a Comissão de Direitos Humanos se ocupasse de acompanhar o progresso dos compromissos firmados na Carta das Nações, o estabelecimento de uma comissão específica para monitorar a situação das mulheres

1. Doutoranda em ciências sociais na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

2. As gerações de direitos referem-se aos direitos: civis, políticos, sociais e, posteriormente, aos difusos.

3. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/csw>>.

significava, já naquele momento, o reconhecimento da necessidade de um olhar pormenorizado a este segmento da população mundial.

A CSW, por sua vez, teve atuação relevante no delineamento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Sua preocupação com uma linguagem sensível às questões de gênero cuidou de manter evidente a perspectiva da igualdade entre homens e mulheres, para além do implícito no homem como significante de humanidade. Nos anos seguintes, seus esforços na elaboração de diagnósticos e documentos foram fundamentais à consolidação de uma perspectiva de gênero ao conjunto dos direitos humanos (Guarnieri, 2010).

Vale destacar a formulação da Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres (1952) e a Convenção da Nacionalidade das Mulheres Casadas (1957) através das quais ocorreu uma maior visibilização de questões tidas como reservadas ao âmbito doméstico⁴ e/ou privado. Um desdobramento importante do debate internacional nesse período foi o tensionamento de questões ligadas às práticas tradicionais tanto na diáde internacional/nacional quanto pública/privada, posto que, por um lado, os compromissos firmados pelos países na comunidade internacional esbarravam na diversidade social e cultural dos povos. Por outro lado, o dever de proteção da vida e promoção de direitos dos Estados encontrava limites na preservação da privacidade e da intimidade dos sujeitos por vezes implicando em intervenções arbitrárias das autoridades.

A histórica e profunda distinção do devir feminino, como sendo privado (doméstico), e do masculino, como sendo público, não apenas tornou invisíveis as mulheres enquanto sujeitos políticos⁵ como também impossibilitou a politização de questões vistas como privadas (domésticas ou familiares) por muito tempo. Questões como mutilação genital feminina, casamento forçado e todo um conjunto de violência perpetrada contra as mulheres, assim como sua absoluta ausência nos espaços de tomada de decisão e representação política, ganharam reconhecimento na arena global,

4. Leia-se doméstico para se referir ao país em se tratando da esfera internacional ou dos domicílios das famílias no interior de um Estado-nação.

5. O mesmo ocorreu com crianças, pessoas com deficiência e idosos, dada a responsabilização do cuidado com estes sujeitos recair exclusivamente sobre as mulheres.

resultando em esforços conjuntos entre os quais se destaca a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Discriminações contra a Mulher (1967).

O reconhecimento de um indivíduo ou de um grupo enquanto sujeito de direitos tem prescindido do reconhecimento enquanto sujeito político, cuja legitimidade é auferida na arena pública.⁶ Contudo, a participação na vida pública é atravessada por estruturas sociais, entre as quais processos de hierarquização, diferenciação e desigualdades são produzidos e perpetuados entre homens e mulheres. Por esta razão, tem sido tarefa permanente e desafiadora das mulheres conciliar a vida privada com a vida pública, para então identificar-se e inserir-se em comunidades de pertencimento, ocupar espaços de representação e atuar na arena política de modo a pautar suas demandas específicas, incidir sobre agendas comuns, bem como obter reconhecimento e legitimidade enquanto sujeito de direitos e sujeito político.

Vale lembrar que, nos anos 1960 e 1970, enquanto o embate ideológico entre o sistema capitalista e socialista, denominado Guerra Fria, mantinha-se estável, intensas reflexões e disputas de sentido se deram sobre a cidadania e a luta pelo direito a ter direito.⁷ E nesse contexto em que as diferenças e, sobretudo, as desigualdades entre mulheres foram sublinhadas, principalmente pelas mulheres negras e não heterossexuais, ampliaram-se as participações das mulheres em fóruns de debate paralelos e/ou prévios às conferências globais que se sucederam a partir da década de 1970 e mais particularmente nos anos 1990, dando-se cada vez mais plural e diversa, como elas vinham reivindicando.

No ano internacional da mulher, em que também foi realizada a primeira Conferência Mundial das Mulheres no México (1975), milhares de mulheres, de diferentes partes do globo, articularam-se para participar, com apoio da CSW, na formulação de agendas e realizaram incidências efetivamente transversais com perspectiva de gênero. Tendo resultado em uma maior visibilização das mulheres, essa

6. Para mais informações, ver Jelin (1994).

7. Enquanto a ameaça de uma nova guerra mundial estava arrefecida, sob variados contextos este período foi marcado por lutas expressivas pelos direitos civis nos Estados Unidos, pelas resistências às ditaduras na América Latina, pela libertação de colônias no continente africano, pelo enfrentamento às estruturas de segregação social, pobreza, violência estatal, guerras civis, como também pela promoção dos direitos dos segmentos populacionais cujos direitos eram violados ou cerceados.

conferência e seu decorrente plano de ação precederam o estabelecimento da Década das Mulheres (1976-1985).

O estabelecimento de objetivos e metas claras e uma maior adesão dos países, diferentemente das convenções anteriores, significaram um imenso avanço, especialmente na superação dos efeitos perversos de tê-las como presença implícita na noção de um sujeito de direito universal. Era o reconhecimento mesmo, por um conjunto maior e mais substantivo de países, da necessidade de promover e garantir vida digna, mais oportunidades de desenvolvimento das mulheres, das nações e da paz. Naquele momento, as mulheres passaram a ter uma agenda própria na arena global e nos vários países, retroalimentando suas agendas específicas em cada localidade. Contudo, os dilemas implicados na diáde da universalidade *versus* singularidade seguiram sendo um grande desafio.

Uma característica importante da luta das mulheres por seus direitos humanos é a produção de evidências e narrativas voltadas para deslocar a ideia de sujeitos centrados para a compreensão de sujeitos fragmentados, multifacetados. Assim, os modos como as relações de gênero, raça, etnia, religiosidade, territorialidade, entre outras – experiências, trajetórias e oportunidades distintas e entrecruzadas entre si –, constituem os sujeitos que puderam ser postos em tela.

A convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminações de 1979, bem como a instalação de um comitê para monitoramento de sua implementação, foi um marco fundamental no reconhecimento de que o desenvolvimento dos países não seria possível sem a afetiva participação das mulheres em todas as esferas da sociedade. Em meio à Década das Mulheres, um conjunto de diagnósticos foi feito nos países e nas várias regiões do mundo, o qual observava a absoluta discrepância no acesso a recursos (materiais e sociais) entre homens e mulheres, para além de um conjunto de violências perpetradas contra elas em razão das estruturas de opressão e discriminação de gênero.

As conferências mundiais das mulheres ocorridas em Copenhague (1980) e em Nairóbi (1985) tiveram dever fundamental de monitorar a implementação do plano de ação do México assim como os relatórios e as recomendações da Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw). Além disso, muito embora o avanço no alcance dos objetivos tenha sido tímido, a participação das

mulheres na sua diversidade foi, a cada conferência, mais ampla e substantiva. Este movimento seguiu-se nas décadas seguintes, 1980 e 1990, nas quais as mulheres negras tiveram essencial relevância de incidência na agenda global dos direitos humanos das mulheres bem como no enfrentamento ao racismo.

No Brasil mais especificamente, as reuniões prévias ao ciclo de conferências dos anos 1990 foram bastante profícuas à exposição das singularidades das mulheres negras, do mesmo modo que o fortalecimento da participação das mulheres com pautas diversificadas segundo suas singularidades subjetivas e territoriais. Os tensionamentos provocados pelas mulheres negras referiam-se tanto à agenda específica das mulheres – desvelando as dinâmicas do racismo inscritas na composição das questões que singularizam os direitos humanos das mulheres e expandindo aos direitos humanos das mulheres negras – quanto ao entrecruzamento das dimensões de gênero e raça nas agendas associadas a demografia, desenvolvimento sustentável, segurança e paz, habitação, entre outras (Ribeiro, 1995; Carneiro, 2002).

A dissolução da polarização ideológica decorrente do fim da Guerra Fria teve como efeito um maior investimento na administração pública, segundo valores da eficácia e da eficiência.⁸ Nesse bojo um conjunto de instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas públicas, assim como de controle social e participação política, se desenvolveram nos países sob distintos escopos e desenhos político-institucionais.

No âmbito das Nações Unidas, os anos 1990 foram marcados por um ciclo de conferências que deveriam apontar para uma nova etapa na promoção e na garantia dos direitos humanos. As sociedades haviam se complexificado em suas estruturas político-administrativas e também em seu tecido social. A população mundial passava por importantes transformações demográficas, os modelos de desenvolvimento já sinalizavam implicações severas ao meio ambiente e modos de vida e, portanto, parâmetros mais ousados e qualificados eram imperativos para o estabelecimento de novos paradigmas.

A mobilização das mulheres para articulação e elaboração de uma agenda clara para o meio ambiente e o desenvolvimento que se deu em eventos prévios à

8. Mais informações em Zizek (2014).

Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, resultou em uma participação bem mais efetiva das mulheres na agenda oficial e nos eventos paralelos. Essa participação representou um passo importante na escuta das mulheres sobre assuntos não identificados como sendo especificidades delas.

Outro marco a considerar foi a definição dos direitos humanos das mulheres como sendo universais, independentes, inalienáveis e indivisíveis a partir da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena, em 1993, apontando para outro passo de extrema relevância do reconhecimento da necessidade de focar os direitos humanos das mulheres. Os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, por sua vez, ganham destaque em meio aos intensos debates por elas travados no interior da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, em 1994. A incidência das mulheres sobre questões relacionadas a pobreza e desemprego, por sua vez, se deu de forma mais expressiva no âmbito da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada na Dinamarca, em 1995.

Para a Conferência Mundial da Mulher, realizada em Pequim, em setembro de 1995, havia não só um acúmulo de debates sobre diferentes dimensões da vida social como também uma mobilização social muito mais aderente entre os diversos segmentos sociais nos quais as mulheres estavam implicadas, de modo que a participação feminina foi indubitavelmente mais efetiva e plural.

A declaração e o plano de ação de Pequim resultam, desse modo, de diversificados, intensos e tensos debates entre as mulheres, junto aos governos e países, antes e durante a conferência. O tripé que sustentou a agenda das mulheres na declaração e no plano de ação de Pequim – igualdade, desenvolvimento e paz – foi sendo constituído ao longo do ciclo de conferências temáticas dos direitos humanos, das mulheres, de meio ambiente, de população e desenvolvimento e também sobre o racismo. O modo por meio do qual um conjunto de elementos foi sendo visibilizado, em detrimento de outros, indexa o empoderamento feminino, e em especial das mulheres negras, ao longo dessas décadas, da mesma maneira que a atenção (de apoio ou restrição) dos países à agenda que se fortalecia a favor dos direitos humanos das mulheres.

No que se refere às mulheres negras, outro marco, na década seguinte, foi também de grande impacto para o entendimento contemporâneo dos direitos humanos das mulheres, qual seja, a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, em 2001. Muito embora as mulheres negras estivessem incidindo sobre questões de gênero e raça desde os anos 1980 nos fóruns da arena global, os efeitos de sua mobilização interna nos países para as pré-conferências, definição de agendas transversais e, sobretudo, modos de organização que potencializassem o acúmulo dos debates feitos nos espaços feministas e de luta contra o racismo se deram mais expressivamente no documento de Durban.⁹

A conferência de Pequim foi a quarta e última para composição e atualização da agenda global para os direitos humanos das mulheres, contudo a realização das reuniões permanentes da CSW continuou sendo fórum primordial no monitoramento da situação da vida das mulheres em todo o globo. Ademais, reuniões regionais têm cumprido papel importante na atualização dos debates e no monitoramento da situação dos direitos humanos das mulheres, levando aos fóruns permanentes das temáticas diversas as questões mais candentes de cada período. O Consenso de Montevidéu, em 2013, por exemplo, reiterou importante interseção das questões de gênero, raça e geração no processo de revisão da Plataforma de Cairo vinte anos depois. Do mesmo modo, foi repetido o importante diagnóstico dos direitos humanos das mulheres no âmbito da reunião especial *Igualdade de gênero e empoderamento das mulheres*, ocorrida em Nova Iorque, em 2015, com objetivo de analisar os avanços de Pequim duas décadas depois.

De um modo geral, o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres tem se realizado nas últimas quatro décadas. Junto dele, verifica-se a mudança de entendimento da realidade social com a perspectiva de gênero, não apenas as singularidades das mulheres, mas da complexidade mesma das violações de direitos humanos que o princípio da diferença entre homens e mulheres na distribuição de poder, de bens e riqueza possibilita vislumbrar.

9. Para mais informações, ver Ribeiro (1995) e Carneiro (2002).

Diferentes questões ganharam destaque em cada período na curtíssima história dos direitos humanos em geral e das mulheres mais especificamente. O regime de visibilidade por meio do qual ficaram evidentes as contradições da própria concepção dos direitos humanos, passando pelas limitações de um marco global para todas as mulheres, bem como pelo reconhecimento de sua condição enquanto sujeitos de direitos, também mantém obliteradas dinâmicas profundas constituintes do tecido social pós-colônias, guerras e situações de extrema desigualdade que produzem variadas formas de opressão e violação dos direitos fundamentais das mulheres. A diversidade cultural e social que se traduz em agendas difusas também fica submersa nas negociações sempre implicadas na priorização de determinadas pautas em detrimento de outras.

O avanço dos direitos humanos das mulheres tem ganhado fôlego a partir do fortalecimento da participação feminina e da manutenção dos mecanismos de controle social nos países. As pautas definidas como prioritárias para a promoção dos direitos humanos das mulheres traduzem apenas em parte os diversificados aspectos mapeados nas últimas três décadas, contudo revelam com densidade a relevância das mulheres enquanto sujeitos políticos na arena de disputa global sobre os sentidos do que são e do que devem ser os direitos humanos e sua função central na promoção de desenvolvimento e da paz.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, S. A Batalha de Durban. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 209-214, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mam4px>>.

GUARNIERI, T. H. Os direitos das mulheres no contexto internacional da criação da ONU (1945) à Conferencia de Beijing (1995). **Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery**, n. 8, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2DaEHXz>>.

JELIN, E. Mulheres e direitos humanos. Tradução de Irene Giambiagi. **Estudos Feministas**, v. 2, n. 1, p. 117-149, 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2FpKmLF>>.

PRÁ, J. R.; EPPING, L. Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 33-51, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2FrzSv4>>.

RIBEIRO, M. Mulheres negras brasileiras de Bertioga a Beijing. **Estudos Feministas**, v. 3, n. 2, p. 446-457, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/2FxKzeX>>.

ZIZEK, S. **Violência**: seis reflexões laterais. São Paulo: Boitempo, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BISSIO, B.; COSTA, P. **Rumo a Beijing**. Ed. Brasileira - ano XX, n. 184, abril 1995. (Cadernos do Terceiro Mundo). Disponível em: <<https://bit.ly/2QLBiBR>>.

ESQUIVEL, V.; KAUFMANN, A. Avances, retrocesos y desafíos pendientes: a 20 años de la Plataforma de Acción de Beijing. **Studia Politicæ**, Córdoba, n. 38, p. 13-25, 2016.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Pequim. 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/2gvvcnU>>.

MULHERES E COMUNICAÇÃO NO BRASIL: 1995 A 2015¹

Nina Madsen²

1 INTRODUÇÃO

Poucas áreas passaram por mudanças tão intensas nos últimos vinte anos como a área da comunicação. O advento da internet mudou, definitivamente, a maneira como nos comunicamos, nos apresentamos ao mundo, apreendemos o mundo. Mudou o jornalismo, a fotografia e a propaganda. O sexismo, o machismo e o racismo nos meios de comunicação, no entanto, parecem não ter mudado com a mesma intensidade.

Observar vinte anos da relação das mulheres com seu direito à comunicação no Brasil, portanto, é observar um cenário de profundas e intensas mudanças – tecnológicas, sociais, relacionais – capazes de, ao mesmo tempo, romper e manter estereótipos e arraigadas desigualdades.

Neste artigo, debruçamo-nos sobre essas duas décadas a partir dos três eixos destacados da Plataforma de Ação de Pequim (ONU, 1995): *i)* a imagem da mulher na mídia; *ii)* a presença e a participação das mulheres nos meios de comunicação; e *iii)* o acesso das mulheres à tecnologia da informação.

A Plataforma de Ação de Pequim aborda o tema do direito à comunicação em sua seção J, na qual define dois objetivos estratégicos orientadores da ação de governos e sociedade:

J.1. Aumentar o acesso das mulheres aos processos de expressão e de tomada de decisões na mídia e nas novas tecnologias de comunicações, aumentar também sua participação nessas áreas, bem como aumentar a possibilidade para elas de expressar-se pelos meios de comunicação e as novas tecnologias da comunicação.

1. Agradeço a Natalia Fontoura e Marcela Torres Rezende (Ipea) pela leitura atenta e pelas preciosas colaborações ao texto.

2. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília e sócia do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA).

J.2. Promover uma imagem equilibrada e não-estereotipada da mulher nos meios de comunicação.

A jornalista e ciberfeminista espanhola Montserrat Boix³ afirma que

em Pequim se propõe, pela primeira vez em uma Conferência Mundial da Mulher, a reivindicação da comunicação como um dos Direitos Humanos básicos e como elemento estratégico chave para a mudança social que as mulheres exigem na luta por igualdade de direitos.

Tanto na Declaração, quanto na Plataforma de Ação de Pequim, há uma síntese daquilo que os movimentos coletivos e organizações feministas haviam construído como reflexão e agenda de demandas por direitos até 1995: *i)* a denúncia da objetificação da imagem da mulher e da construção reiterada dos estereótipos sexistas pela mídia; *ii)* o entendimento da comunicação como uma estratégia de luta e dos meios como espaços de poder estruturados sobre a cultura patriarcal, e a consequente demanda por maior participação nesses espaços; e *iii)* a demanda por ampliação da participação e do acesso às tecnologias da informação então insurgentes.

No Brasil, a articulação dos movimentos de mulheres e feministas em torno da comunicação (nas três vertentes destacadas) parece ter começado a ganhar força e abrangência a partir de meados dos anos 2000, quando as denúncias sobre o caráter sexista da mídia nacional começaram a ganhar maior relevância e destaque na agenda feminista.

Ao mesmo tempo, a ampliação do acesso à internet e a disseminação das redes sociais e das mídias alternativas parecem contribuir para a produção de um tecido novo para a construção e atualização dos feminismos no país. Parece haver, mais recentemente no país, uma proliferação de coletivos e de ativistas feministas autônomas que em muito se apoiam nos instrumentos de comunicação e ação política que a internet e as redes sociais oferecem.

3. Artigo *Feminismos, comunicación y tecnologías de la información*. Disponível em: <<https://www.rebelion.org/hemeroteca/mujer/040221boix.htm>>.

Há que se ressaltar também a relevância que a luta pelo marco regulatório da comunicação assumiu no Brasil no início dos anos 2000 – uma reivindicação que se fortaleceu e expandiu de maneira consistente na segunda metade do período aqui analisado, ou seja, entre 2005 e 2015.

A participação das mulheres nessa luta, por um lado, e a incorporação das demandas das mulheres nessa luta, por outro, merecem o devido registro, não apenas pela importância do tema em si, mas também pelas tensões e contradições contidas nessa experiência – em grande medida, uma reprodução das tensões e contradições do universo das comunicações de maneira mais ampla, no que se refere à luta pela igualdade de gênero e pelos direitos das mulheres.

Nesse texto, trataremos de registrar e destacar algumas facetas da relação entre as mulheres organizadas do Brasil com o campo da comunicação. Por termos a Plataforma de Ação de Pequim como pano de fundo, e os indicadores do Retrato das Desigualdades como orientadores primordiais de análise, estabelecemos como eixos de nossa leitura: *i)* a participação das mulheres nos cursos universitários do campo da comunicação e das tecnologias da informação; *ii)* a inserção e a participação das mulheres no mercado de trabalho das comunicações e das tecnologias da informação e comunicação (TICs); *iii)* a construção e a reprodução da imagem das mulheres na e pela mídia; *iv)* a relação entre as mulheres e as tecnologias da informação; e *v)* as mulheres nas redes sociais.

2 EDUCAÇÃO E INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

A educação para a comunicação e a participação no mercado de trabalho da área estão fortemente presentes na Plataforma de Ação de Pequim. Recomenda-se aos governos e organizações, em diferentes momentos ao longo do documento, que ações sejam empreendidas para garantir maior participação das mulheres nos cursos ligados ao campo da comunicação, bem como nas carreiras da área. Nesse sentido, especial ênfase é dada à ocupação de lugares de tomada de decisão. A Plataforma assim aborda o assunto, em seu parágrafo 235:

Embora tenha aumentado o número de mulheres que fazem carreira no setor de comunicações, poucas são as que alcançam posições de decisão ou direção, ou as que integram

os órgãos que influem na política dos meios de difusão. A falta de sensibilidade para a questão de gênero nos meios de comunicação é evidenciada pelo fato de não haverem sido eliminados os estereótipos com base no sexo que ainda são divulgados pelas organizações públicas e privadas, locais, nacionais e internacionais do ramo.

TABELA 1

Total de profissionais de comunicação por raça e gênero (2014)

	Branca			Preta + Parda		
	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
Arquivista pesquisador (jornalismo)	214	265	479	91	125	216
Assessor de imprensa	1.557	2.933	4.490	632	939	1.571
Diretor de redação	480	304	784	120	84	204
Editor	5.598	3.962	9.560	1.871	890	2.761
Jornalista	3.639	5.594	9.233	1.106	1.779	2.885
Produtor de texto	625	1.010	1.635	218	261	479
Repórter (exclusive rádio e televisão)	3.254	2.743	5.997	1.421	781	2.202
Revisor de texto	1.222	3.951	5.173	945	2.036	2.981
Total	16.589	20.762	37.351	6.404	6.895	13.299

Fonte: Ministério do Trabalho (MTE)/Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea e Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc).

No campo do jornalismo, conforme ilustrado pelos dados da tabela 1, a participação das mulheres permanece desigual em relação à participação masculina, condição também marcada pelas desigualdades raciais explicitadas nos dados citados. As mulheres, e em particular as mulheres negras, têm menor presença em posições de maior destaque no campo, como a de diretor de redação, editor, jornalista e repórter. Já nas posições consideradas de menor *status* – arquivista, assessor de imprensa, produtor e revisor de textos – a presença feminina é maior, ainda que se mantenha a desigualdade racial na participação.

O que os dados da Rais de 2014 nos sugerem é que o jornalismo permanece um campo bastante masculino e predominantemente branco, ainda que com forte presença de mulheres. A recomendação da Plataforma de Ação de Pequim no sentido de ampliar a participação das mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão dos meios de comunicação permanece, portanto, como um desafio.

Estudo de Oliveira e Belchior analisou a participação de mulheres em carreiras do campo da informática a partir dos dados da PNAD 2002 e 2006, e destacou que, em que pese o crescimento da participação feminina na área, ela permanece como um espaço predominantemente masculino. Oliveira e Belchior (2009, p. 31-32) afirmam:

Em primeiro lugar ficou evidenciado que o ramo da informática é demarcado como um espaço essencialmente masculino. A menor presença feminina é encontrada em todas as atividades que foram examinadas, sobretudo naquelas destinadas à manutenção e à reparação de computadores. Em geral, as mulheres parecem estar encontrando mais dificuldades para se inserirem em atividades que exigem níveis mais elevados de qualificação e de escolaridade. Elas se alocam, em sua maioria, na categoria de operadores de máquinas de escritório e em funções de apoio, a exemplo da categoria de digitadores.

Os autores ressaltam também que a participação feminina nas atividades do campo da informática registraram queda no período analisado – 2002 a 2006 – ao mesmo tempo em que houve um aumento da presença de mulheres em atividades tradicionalmente desempenhadas por homens: reparação e manutenção de computadores. Destaca-se também que não há diferenças significativas de anos de estudos e de média de horas trabalhadas, mas registra-se a desigualdade salarial identificada: “as diferenças de gênero mostram-se mais acentuadas quando se trata da média de remuneração. As médias salariais dos homens aparecem invariavelmente mais altas do que as da população feminina” (Oliveira e Belchior, 2009, p. 32).

Vale lembrar que as mulheres brasileiras vêm sustentando e ampliando a diferença, para mais, na média de anos de estudos. O Retrato das Desigualdades aponta para um aumento substantivo, no período de 1995 a 2014, na proporção de homens e mulheres, brancos e negros, com doze anos ou mais de estudos no Brasil, sendo que, para as mulheres, esse aumento foi ainda mais acentuado. A

desigualdade entre as mulheres negras e as brancas mantém-se, no entanto, em patamares elevados, conforme pode ser observado na tabela 2.

TABELA 2

Proporção total de homens e mulheres e de mulheres brancas e negras de 25 anos ou mais, com doze anos ou mais de estudo no Brasil (1995 e 2014)

	1995	2014
Mulheres (total)	8,6	19,8
Homens (total)	8,7	16,4
Mulheres brancas (total)	12,1	26,7
Mulheres negras (total)	3,5	13,2

Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça
Elaboração da autora.

A taxa de escolarização líquida no ensino superior também registra um incremento acentuado no período analisado, com a mesma tendência à ampliação da participação feminina em relação à masculina e à manutenção da aguda desigualdade entre brancas e negras. Em 1995, a taxa de escolarização líquida, de acordo com os dados da PNAD utilizados pelo Retrato das Desigualdades, era de 5% para os homens e 6,5% para as mulheres, sendo que para as mulheres brancas, era de 9,9%, e para as mulheres negras, de 2,4%. Já em 2014, os números saltam para respectivos 14,9% (homens), 19,9% (mulheres), 27,4% (mulheres brancas) e 14% (mulheres negras).

No que se refere à participação das mulheres nos cursos de ensino superior ligados ao campo da comunicação e das TICs, merece registro a escassez de dados disponíveis no *website* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/Ministério da Educação (MEC). As informações aqui reproduzidas foram encontradas no estudo de Barreto (2014) sobre a participação feminina no ensino superior. A autora apresenta dados do INEP/MEC coletados a partir do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)/Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), os quais indicam, para o ano de 2009, predominância feminina nos cursos de Comunicação Social, Jornalismo e Publicidade/Propaganda. Nesses cursos, a participação feminina é, em média, um pouco inferior a 60%, enquanto a masculina é pouco superior a 40%.

Já os cursos ligados às tecnologias da informação (Tecnologia em Redes de Computadores, bacharelado em Computação, Engenharia da Computação, Sistemas de Informação e Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas) apresentaram, em 2011, maioria absoluta de participação masculina, sempre superior a 80%. Apenas no curso de licenciatura em Computação, o registro da participação de mulheres se amplia para a casa dos 30%.

Ainda que não tenhamos encontrado registros de políticas ou programas governamentais voltados para a ampliação da participação feminina em cursos da área de comunicação e tecnologias da informação, houve, no período de nossa análise, incentivo governamental à maior presença de mulheres nas ciências, inclusive na computação.

O Programa Mulher e Ciência, criado em 2005 por iniciativa da então Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e implementado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tem precisamente o objetivo de fomentar a participação de mulheres no campo científico nas universidades do país, e a produção acadêmica sobre relações de gênero, direitos das mulheres e feminismo.

Segundo as estatísticas apresentadas no *website* do programa, no portal do CNPq, no período de 2001 a 2012, o número total de bolsas de estudos concedidas a estudantes mulheres na grande área de Engenharia e Computação passou de 1.873 bolsas, em 2001, para 7.583 bolsas, em 2014. Aos estudantes do sexo masculino, foram concedidas 4.855 bolsas em 2001, e 12.104 bolsas, em 2014. Não há dados desagregados por raça/cor disponíveis. Vale ressaltar que, ainda que o aumento seja bastante significativo, ele não registra o enfrentamento das desigualdades de gênero na produção dessas ciências, uma vez que o hiato entre homens e mulheres permanece praticamente inalterado.

No que se refere à produção acadêmica na área de gênero e comunicação, estudo de Escosteguy e Messa (2008, p. 14-29) aponta para um total de 65 teses e dissertações publicadas entre 1992 e 2002 em todo o país. As autoras identificam três fases temáticas para os estudos na área. Na primeira fase, os trabalhos têm como foco a “mensagem”; na segunda fase, o foco está nas “receptoras”. Somente a partir dos anos 2000, as autoras identificam trabalhos sobre a representação das

mulheres pelos meios de comunicação. No período de dois anos analisado pelas pesquisadoras (2000 a 2002), essa categoria da “representação” registrou 36 pesquisas, mais da metade do total de trabalhos identificado, o que sugere uma tendência de ascensão e abertura desse campo de pesquisa.

3 A IMAGEM DA MULHER NA MÍDIA

A construção e a reprodução de uma certa imagem da mulher pela e na mídia, longe de um fenômeno recente, isolado ou circunscrito, tratam-se de um processo de reprodução social intrínseco à própria comunicação e seus meios. As mídias reproduzem a ordem social, racial e sexual sobre a qual se estrutura a sociedade brasileira, e o fazem com uma eficiência impressionante.

Das matérias jornalísticas aos anúncios publicitários, dos programas de televisão às telenovelas diárias: a imagem das mulheres que encontramos nos meios de comunicação brasileiros conserva, ainda, os traços da estrutura sexista e racista que organiza a sociedade brasileira. Há, no entanto, mudanças que merecem registro.

Para Gasparetto (2014), registra-se, a partir da primeira década dos anos 2000, uma participação mais ativa e contundente de mulheres organizadas na luta pela democratização da comunicação e por uma maior regulação dos meios de comunicação. Como consequência, nota-se o fortalecimento da reação à representação sexista da mulher na e pela mídia, o fortalecimento das demandas por uma mídia democrática, representativa de uma sociedade diversa e disposta a contribuir para a construção de uma sociedade mais justa.

A autora destaca a inclusão da pauta da democratização e regulação dos meios de comunicação nos espaços e documentos relacionados à promoção de políticas para as mulheres. Para Gasparetto (2014, p. 109),

Uma das primeiras conquistas da luta sobre a “imagem da mulher na mídia” foi na Conferência de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004, reafirmada no processo de debates dos Planos seguintes. O II PNPM assumiu explicitamente o compromisso de executar as deliberações para o controle social sobre a imagem da mulher na mídia,

inclusive no que tange ao novo marco regulatório da comunicação.

Merece destaque também a atuação junto ao Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar), para apresentação de denúncias e representações contra propagandas sexistas. Além de respostas e decisões concretas acerca de alguns dos casos apresentados, as denúncias produziram também um intenso debate na sociedade, impulsionando a crítica e os questionamentos a respeito dos limites da representação das mulheres nos e pelos meios.

Em 2013, o Instituto Patrícia Galvão e o Instituto Data Popular (2013) realizaram uma pesquisa de opinião de âmbito nacional acerca da representação das mulheres nas propagandas na TV. De acordo com os resultados divulgados no mesmo ano, 56% das pessoas entrevistadas acreditavam que as propagandas não mostravam as mulheres da vida real; 65% concordavam que o padrão de beleza das propagandas era muito distante da realidade brasileira, sendo que 80% consideravam que as mulheres brancas estavam mais representadas que as mulheres negras.

Os dados da pesquisa sugerem que a percepção da população é a de uma representação de mulher branca, loira, magra, jovem, de olhos claros e cabelos lisos e de classe alta. A pesquisa apontou que 58% das pessoas entrevistadas entendiam que as propagandas mostravam as mulheres como objeto sexual, e que 84% concordavam que o corpo das mulheres era usado para promover a venda de produtos. Quando indagadas sobre eventuais punições por propagandas que mostram as mulheres de modo ofensivo, 70% responderam que defendiam a ideia da sanção. Ainda sobre o princípio do controle e da regulação da mídia, vale lembrar também o dado da Fundação Perseu Abramo (2010), que indicou que 74% das pessoas entrevistadas concordavam em parte ou totalmente com o controle da programação e da publicidade na TV; 38% consideravam que o controle deveria ser feito pelas próprias redes de televisão e agências de publicidade; 20% achavam que o controle deveria ser feito por órgão ou conselho com pessoas da sociedade; e 37% acreditavam que deveria existir maior fiscalização ou censura por parte do governo.

Atualmente, e desde 1980, o único órgão de regulação da propaganda no Brasil é o Conar. Para Gasparetto (2014, p. 94),

O Conar carece de um espaço para a participação permanente da sociedade civil organizada que luta pela democratização da comunicação, pelos direitos das mulheres e de defesa de consumidores(as). O próprio Estado faz representações junto ao Conar, mas não tem assento dentro do órgão.

Para a autora, o órgão obedece muito mais à lógica de mercado do que a princípios de direitos humanos, igualdade ou justiça social, não conseguindo, portanto, atender à demanda por uma publicidade não sexista e não racista, e muito menos por uma comunicação democrática e participativa.

A representação das mulheres nos meios de comunicação também passa pelas notícias jornalísticas e pela maneira como elas lidam não apenas com as mulheres como sujeitos, mas com temáticas caras à luta feminista por direitos.

Pesquisa conduzida pela Agência de Notícias sobre os Direitos da Infância (ANDI), em parceria com o Instituto Patrícia Galvão e o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, monitorou a cobertura de dezesseis jornais brasileiros, entre janeiro e dezembro de 2010, a respeito de três temas: Violência contra as Mulheres; Mulheres, Poder e Política; e Mulheres e Trabalho. Registraram um total de 2.381 notícias catalogadas sobre os três campos.

Sobre o tema da Violência contra as Mulheres, a análise do monitoramento apontou para a individualização do problema da violência como tendência de abordagem dos meios: 73,78% das notícias catalogadas traziam esse enfoque, e apenas 2,13% delas faziam menção a políticas públicas na área. Segundo o estudo, “este dado permite afirmar que, ao menos na cobertura desta temática, a imprensa deixa de lado seu importante papel no monitoramento e avaliação das ações do poder público voltadas à prevenção e ao combate de problemas sociais” (Vivarta, 2011, p. 8).

Mereceu destaque também a ausência de aprofundamento no tratamento do tema: 80% das notícias analisadas não fazem a denúncia da violência como um problema a ser enfrentado pelo Estado e pela sociedade; e 86,7% delas não mencionam nenhuma das legislações existentes. Conforme destacado no relatório,

“dentre as poucas que trazem alguma alusão a marcos regulatórios vigentes, a maior parte cita a Lei Maria da Penha” (Vivarta, 2011, p. 9).

De maneira semelhante, a abordagem mais comum registrada para a cobertura do tema Mulheres e Trabalho é também aquela que individualiza o assunto, definindo o foco no relato de trajetórias profissionais ou pessoais de destaque, retirando-as de seu contexto social mais amplo e retirando seu caráter político – eximindo-se, assim, de qualquer responsabilidade no tratamento crítico da matéria. O tema da dupla jornada é ignorado por 85% das notícias catalogadas, sendo abordado, nos poucos casos em que aparece, com “um viés que acentua a visão naturalizada de que a casa é responsabilidade da mulher” (Vivarta, 2011, p. 11). O relatório destaca também a quase ausência do debate acerca das desigualdades salariais entre homens e mulheres: 91% das notícias não apresentam nenhuma menção ao assunto.

No caso das notícias sobre o tema Mulheres, Política e Poder, ressalta-se que o monitoramento foi feito durante o ano da primeira campanha eleitoral da então candidata à Presidência da República, Dilma Rousseff, o que fez com que houvesse uma profusão maior de notícias. A pesquisa revela uma tendência à estereotipia das candidaturas femininas, ainda que de maneira mais cuidadosa e menos profusa do que em momentos anteriores. O texto afirma que (Vivarta, 2011, p. 13):

A referência a aspectos físicos – cabelo, roupa, peso, maquiagem, cirurgia plástica, por exemplo, é utilizada com relativa parcimônia pelos profissionais de imprensa: 14% das notícias trazem esse tipo de abordagem. Contudo, convém ressaltar que a quase totalidade desses textos (78% dos 14%) descreve aspectos físicos exclusivamente das mulheres – o que pode revelar desigualdade de gênero no tratamento jornalístico da questão. O mesmo pode ser observado quando está em foco a vida privada dos candidatos e candidatas. Embora a maioria dos textos não faça uso desse tipo de abordagem, quando ela ocorre diz respeito, majoritariamente, às mulheres.

O relatório *Tendências mundiais sobre liberdade de expressão e desenvolvimento de mídia*, publicado pela UNESCO em 2016, destaca a baixa alteração da tendência à exclusão da temática de gênero da mídia noticiosa tradicional e da ainda baixa referência ao tema também nas mídias alternativas (Radsch e Pollack, 2016, p. 36).

Somente um quarto das pessoas mencionadas nos noticiários eram mulheres, pouco mais de um terço dos profissionais da indústria da mídia eram mulheres, o “telhado de vidro” permaneceu intacto, e as mulheres continuam pouco representadas em termos de reconhecimento profissional. As tendências legais e políticas em liberdade midiática nos últimos seis anos têm feito muito pouco no sentido de reconhecer as exclusões de gênero ou de abordar as desigualdades estruturais do acesso de mulheres à mídia, tanto *off-line* quanto *online*.

Ainda assim, em que pese a manutenção das desigualdades em nível mundial, o relatório reconhece a ampliação da presença das mulheres no campo da comunicação, seja por meio de uma maior participação feminina como profissionais em veículos de mídia tradicional, seja pelo fortalecimento da voz e pela multiplicação dos posicionamentos das mulheres nas mídias alternativas – em particular, na mídia *online*.

Destaque é dado à maior presença das mulheres nos meios de comunicação a partir da disseminação acelerada das fontes *online* de notícias – *sites*, *blogs* e redes sociais. São as novas tecnologias da informação, com todas as contradições que carregam, que parecem ter criado espaços de protagonismo da participação feminina no mundo da comunicação.

4 MULHERES E TICS

Em 1995, ano da realização da Conferência de Pequim, a internet era uma realidade insurgente, ainda pouco disseminada na maioria dos países em desenvolvimento. No Brasil, é no início da década de 1990 que as redes de computadores começam a ser utilizadas por instituições acadêmicas e organizações

não governamentais, merecendo destaque o protagonismo inovador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), e a participação decisiva do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Association for Progressive Communication (APC) no impulso à organização de uma rede no marco da realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92 (Carvalho, 2006).

Durante a Conferência de Pequim, também por meio da ação da APC, a internet foi utilizada com grande êxito para a comunicação e disseminação dos debates e conteúdos do encontro, fazendo da conferência um marco na relação das mulheres com as tecnologias da informação e comunicação, conforme destacado na narrativa de Montserrat Boix,⁴ reproduzida a seguir:

Centenas de mulheres comprovaram, em primeira mão, as possibilidades das Novas Tecnologias da Comunicação. Os correios eletrônicos enviados a todo o mundo durante as sessões permitiram o acesso à informação aos grupos que não puderam viajar a Pequim, sem depender dos meios de comunicação tradicionais, que, por outro lado, não se destacaram pela brilhante cobertura do evento. Junto à reivindicação do uso da comunicação para o empoderamento das mulheres, e à exigência da democratização dos meios, constatou-se que existiam outros caminhos a explorar, um novo mundo a se descobrir e ocupar um mundo no qual, talvez, coubesse a possibilidade de inverter valores, e um espaço ainda não manipulado a se utilizar na luta das mulheres. Pequim marca, sem dúvidas, um antes e um depois no desenho de estratégias políticas do uso das novas tecnologias por parte das mulheres, e nessa época assistimos ao nascimento de numerosos projetos que consolidaram, com o passar do tempo, sua presença na rede. (Tradução nossa.)

4. BOIX, Montserrat. *La comunicación como aliada: tejiendo redes de mujeres*. Disponível em: <https://www.nodo50.org/ameco/Tejiendo_redes_de_mujeres.pdf>. Acesso em: 8 set. 2016.

De lá para cá, a rede mundial de computadores se ampliou rápida e profundamente, tornando-se diversa, sofisticada e absolutamente necessária. Foi absorvida pelas mulheres em seus cotidianos, em suas profissões e em suas relações, e por movimentos e organizações feministas em seus processos organizativos, de formação, comunicação e incidência política.

Segundo os registros da PNAD, por meio do Suplemento sobre Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal, o acesso à rede vem aumentando exponencialmente. No texto de divulgação da pesquisa de 2014, o IBGE destaca que, entre 2004 e 2012, o acesso à internet em domicílio saltou de 6,3 milhões para 25,7 milhões (IBGE, 2015, p. 40). Um crescimento acelerado, mas que ainda esbarra em limitações consideráveis. Afirmo o instituto que:

Em 2014, mais da metade dos domicílios particulares permanentes passaram a ter acesso à Internet, saindo de 48,0%, em 2013, para 54,9%, em 2014, o equivalente a 36,8 milhões de domicílios. As proporções eram muito distintas, considerando a situação do domicílio: 60,8% na área urbana e 18,5% na área rural.

Assim, ainda que o acesso e o uso da internet venham se disseminando rapidamente no Brasil, existem espaços – físicos e políticos – de importante desaceleração no que se refere ao direito efetivo à comunicação e também no que se refere à igualdade de gênero no campo da luta pelo direito à comunicação no país. Em uma análise sobre a relação das mulheres com a cultura digital no Brasil, Natansohn, Brunet e Paz (2011, p. 4) questionam:

Na última década, o número de mulheres que começaram a acessar a internet cresceu enormemente, fazendo com que o número de homens e mulheres *online* se igualasse. A questão é como estas mulheres estão usando a rede. É neste sentido que as primeiras ciberfeministas questionaram: a internet é somente um novo mercado para comprar, impor conceitos tradicionais de beleza e manter o sistema? Podemos afirmar que as entidades governamentais e não governamentais que trabalham pela cultura e inclusão digital não têm tomado as

questões de gênero como pivô das suas ações. Todavia, se no universo – masculino – do *software* livre e cultura digital não parece haver sensibilidade para as questões feministas, o campo do feminismo tampouco parece haver atentado suficientemente para as questões da cultura digital. E as poucas iniciativas de mulheres para a cultura digital parecem não se identificar com o movimento feminista tradicional.

4.1 ACESSO E INCLUSÃO DIGITAL

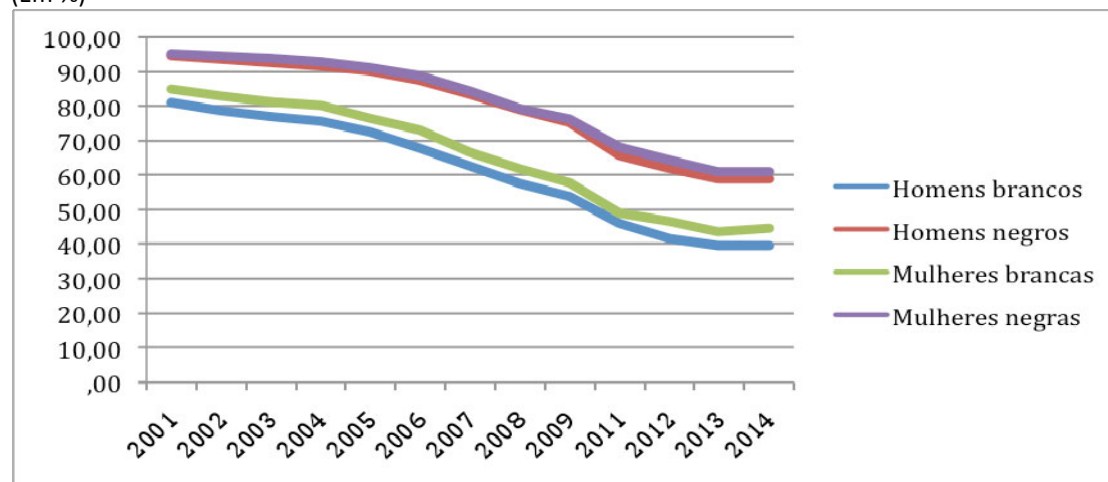
É acentuada a evolução de domicílios com microcomputador e com acesso à internet ao longo da última década. Os dados da PNAD apresentados no Retrato das Desigualdades nos mostram um país de acesso extremamente limitado em 2001, com 84,9% de domicílios chefiados por mulheres brancas, e 95,2% daqueles chefiados por mulheres negras sem microcomputador (ver gráfico 1). Dez anos depois, em 2011, esses percentuais já haviam caído para 49,1%, no caso dos domicílios chefiados por mulheres brancas, e 68,3%, no caso daqueles chefiados por mulheres negras. E, em 2014, os percentuais registrados foram de 44,8% e 61,4%, respectivamente.

Cabe ressaltar aqui a maior relevância das desigualdades raciais, as quais definem um hiato que permanece quase inalterado ao longo de todo o período. O hiato de gênero, bem menor, ainda que também perceptível, tampouco se altera de maneira significativa, o que parece sugerir a ausência de políticas públicas de inclusão digital sensíveis às desigualdades de gênero e raça no Brasil.

GRÁFICO 1

Proporção de domicílios que não possuem microcomputador, por sexo do/a chefe do domicílio, segundo cor/raça (2001-2014)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Elaboração da autora.

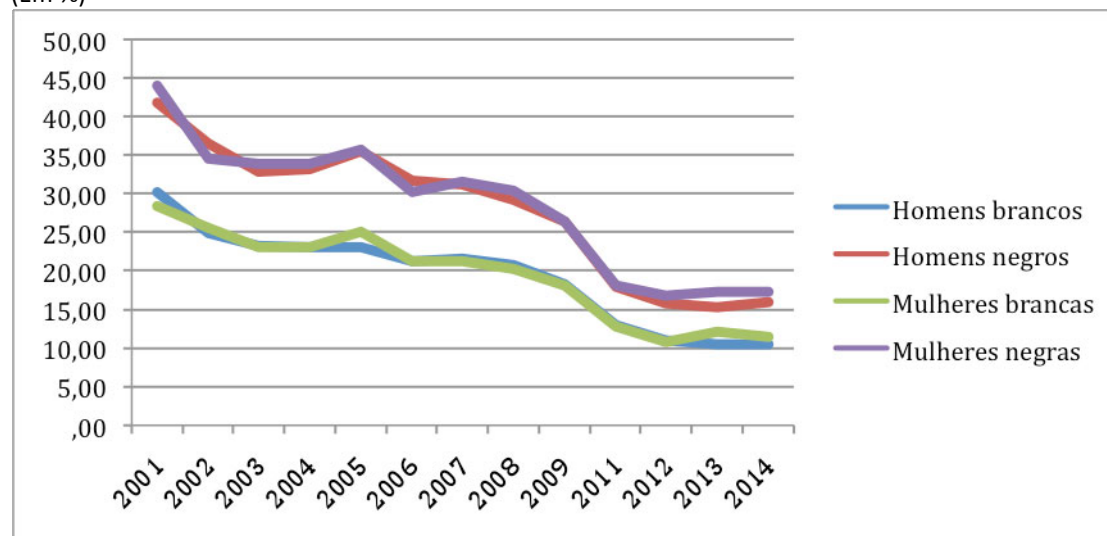
Os dados sobre falta de acesso à internet nos domicílios brasileiros com microcomputador (gráfico 2) seguem tendência semelhante no que se refere à ampliação do acesso. Ou seja, ao longo do período (2001 a 2014), cresceu o número de domicílios com microcomputador com acesso à rede.

O hiato racial, nesse caso, foi ligeiramente estreitado, sugerindo uma possível tendência à equalização a partir de um patamar determinado de renda (assumindo como hipótese que são as famílias de uma determinada faixa de renda que possuem microcomputador em domicílio). Já o hiato de gênero oscila entre homens e mulheres negros e entre homens e mulheres brancas ao longo do período, com momentos de menor acesso nos domicílios chefiados por mulheres e outros de menor acesso nos domicílios chefiados por homens.

GRÁFICO 2

Proporção de domicílios com microcomputador que não possuem acesso à internet, por sexo do/a chefe do domicílio, segundo cor/raça (2001-2014)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

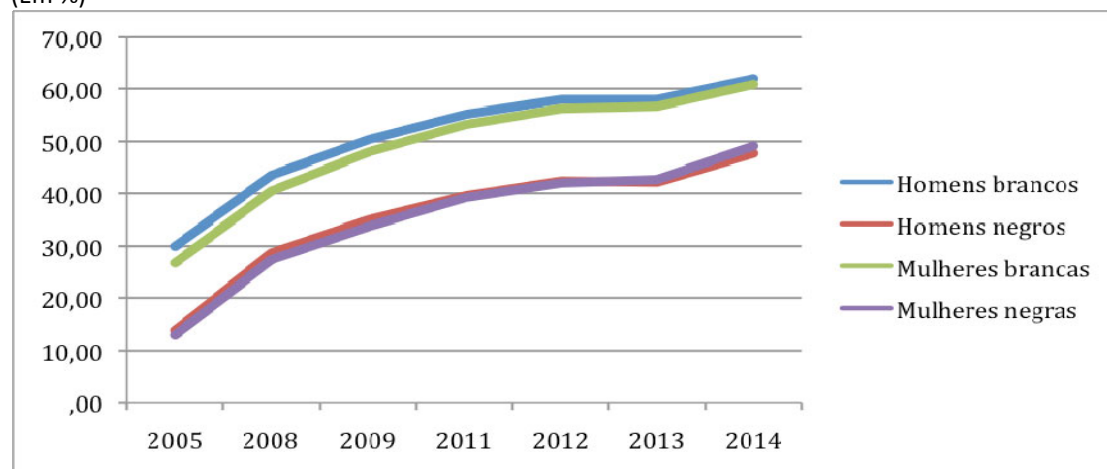
Elaboração da autora.

O acesso à internet, seja a partir do domicílio, seja de outro local, cresceu significativamente no país entre 2005 e 2014. Também nesse caso, observa-se que a desigualdade mais marcante (consideradas as de gênero e raça, apenas) é a racial, com o hiato entre mulheres e homens brancos, e mulheres e homens negros praticamente intocado ao longo de todo o período.

GRÁFICO 3

Proporção da população de 10 anos de idade ou mais que acessou a internet de algum local, por sexo, segundo cor/raça (2005 e 2008-2014)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Elaboração da autora.

De forma complementar à leitura dos dados da PNAD/IBGE divulgados pelo Retrato das Desigualdades (IPEA, 2014), selecionamos alguns dos dados produzidos pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC),⁵ que coleta e produz dados sobre as tecnologias da informação e comunicação no Brasil desde 2005. Vale ressaltar que os dados não estão desagregados por raça/cor, o que representa uma perda importante para a construção de qualquer análise sobre o tema.

Em 2005, de acordo com os dados do CETIC, 28% das mulheres e 32% dos homens entrevistados haviam utilizado um computador nos últimos três meses. Em 2015, os percentuais eram, respectivamente, de 40% e 38%. Com relação ao uso da internet, o registro da CETIC é de que, em 2005, 10% das mulheres e 13% dos homens entrevistados tinham usado a internet nos últimos três meses anteriores à pesquisa. Já em 2015, as proporções eram de 44% para as mulheres e 49% para os homens. Interessante observar:

- o forte crescimento na proporção de indivíduos que utilizaram a internet nos últimos três meses, entre 2005 e 2015;
- o fato de que a proporção de indivíduos que acessaram a internet em 2015 é superior à proporção de pessoas que utilizaram um computador, donde podemos inferir que uma parcela considerável da população faz uso da internet apenas via *smartphones*; e
- o fato de que mais mulheres do que homens utilizaram computador em 2015, ainda que menos mulheres do que homens tenham utilizado a internet no mesmo período.

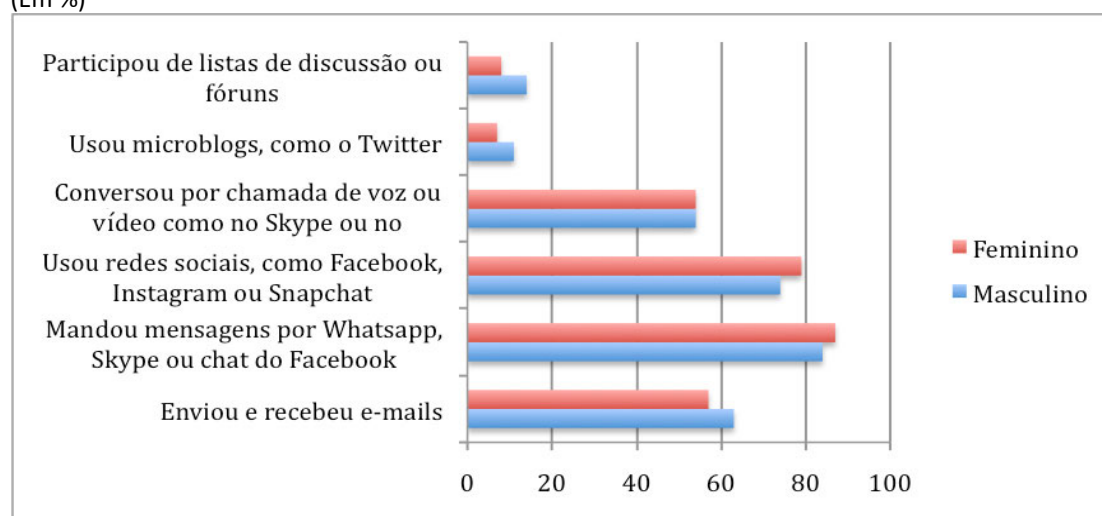
5. De acordo com a página do Centro na Internet, “o Cetic.br é um departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR ([Nic.br](http://nic.br)), que implementa as decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet do Brasil. Por meio do Cetic.br, o NIC.br e o CGI.br realizam sua atribuição de promover pesquisas que contribuam para o desenvolvimento da Internet no país. Dentre os objetivos do Cetic.br, estão a elaboração de indicadores e a condução de pesquisas relacionadas ao acesso e uso das TIC no Brasil. O processo de pesquisa é estruturado de forma multiparticipativa, contando com um grupo de mais de 200 especialistas da academia, organizações sem fins lucrativos e do governo, que colaboram voluntariamente com a definição metodológica e processo de análise dos resultados das pesquisas”.

Também de acordo com os dados da CETIC, em 2015, 83% dos homens e 80% das mulheres utilizavam a internet todos os dias ou quase todos os dias. Do total de entrevistados e entrevistadas naquele ano, 11% dos homens e 10% das mulheres utilizavam a internet apenas pelo computador; 31% dos homens e 39% das mulheres, apenas pelo celular; e 57% dos homens e 51% das mulheres, tanto pelo computador, quanto pelo celular. Chama a atenção, nesse caso, a superação da proporção de mulheres, em relação aos homens, que utilizam apenas o celular para acessar a rede.

Outro dado interessante apresentado pela CETIC diz respeito à utilização da internet para buscar informações acerca de serviços públicos.⁶ O único serviço em que a proporção de usuárias do sexo feminino supera a proporção dos usuários do sexo masculino é o de saúde pública: em 2015, foram 13% de homens e 16% de mulheres que utilizaram esses serviços pela internet.

GRÁFICO 4

Proporção de usuários de internet, por atividades realizadas na internet – comunicação
(Em %)

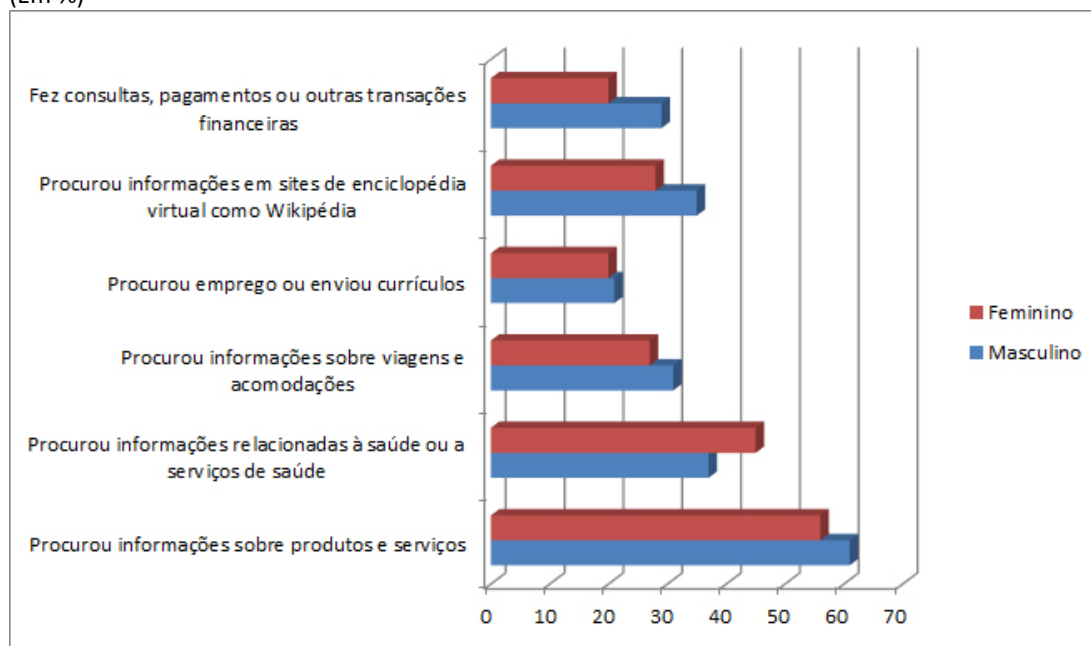


Fonte: CETIC, 2015. Disponível em: <<https://www.cetic.br/tics/domicilios/2015/individuos/C5/>>.
Elaboração da autora.

6. As categorias consideradas são: *i*) documentos pessoais, como Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), passaporte e carteira de trabalho; *ii*) saúde pública, como agendamento de consultas, remédios e outros serviços do sistema público de saúde; *iii*) educação, como Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Programa Universidade para Todos (Prouni), matrícula em escolas ou universidades públicas; *iv*) direitos do trabalhador ou previdência social, como Imposto Nacional do Seguro Social (INSS), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), seguro-desemprego, auxílio-doença ou aposentadoria; *v*) impostos e taxas governamentais, como declaração de imposto de renda, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) ou Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); *vi*) polícia e segurança, como boletins de ocorrência, antecedentes criminais ou denúncias; *vii*) transporte público ou outros serviços urbanos, como limpeza e conservação de vias, iluminação.

GRÁFICO 5

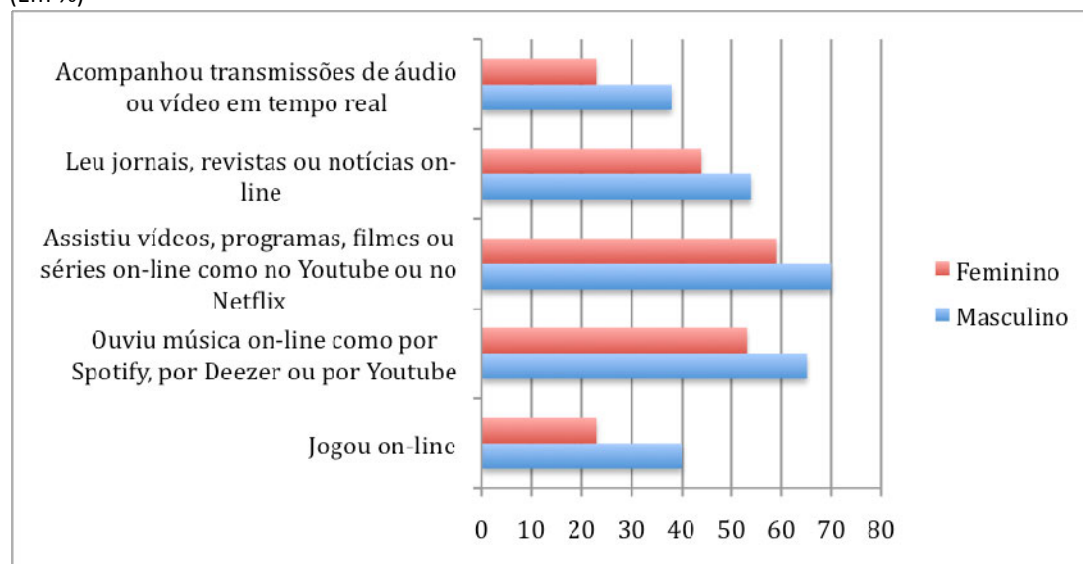
Proporção de usuários de internet, por atividades realizadas na rede – busca de informações
(Em %)



Fonte: CETIC, 2015. Disponível em: <<https://www.cetic.br/tics/domicilios/2015/individuos/C6/>>.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 6

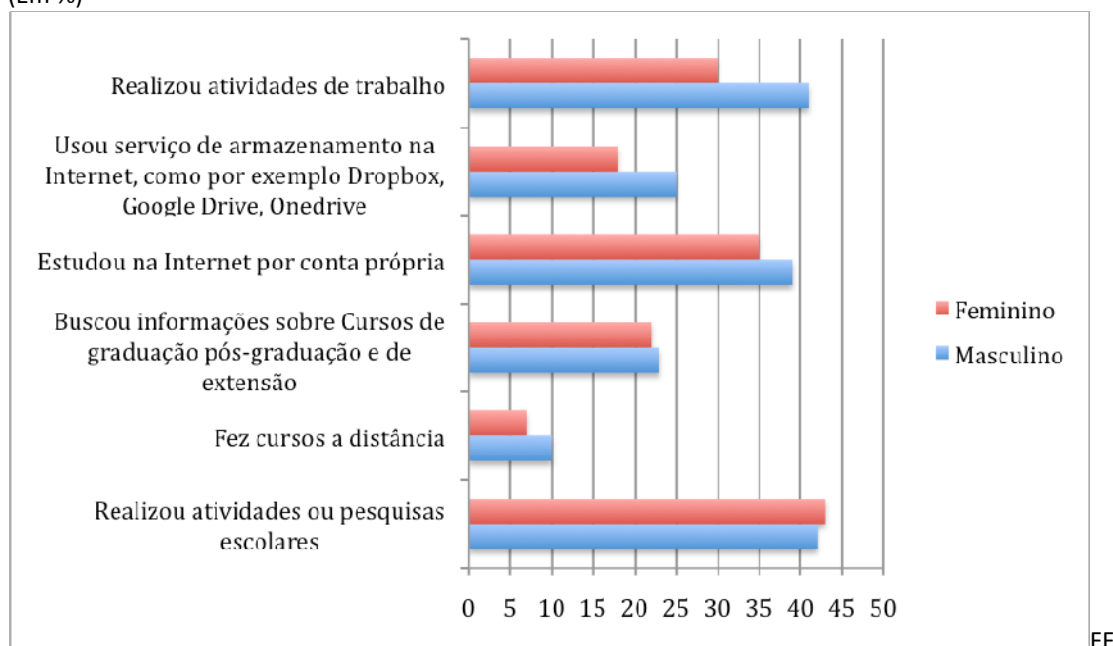
Proporção de usuários de internet, por atividades realizadas na internet – multimídia
(Em %)



Fonte: CETIC, 2015. Disponível em: <<https://www.cetic.br/tics/domicilios/2015/individuos/C7/>>.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 7

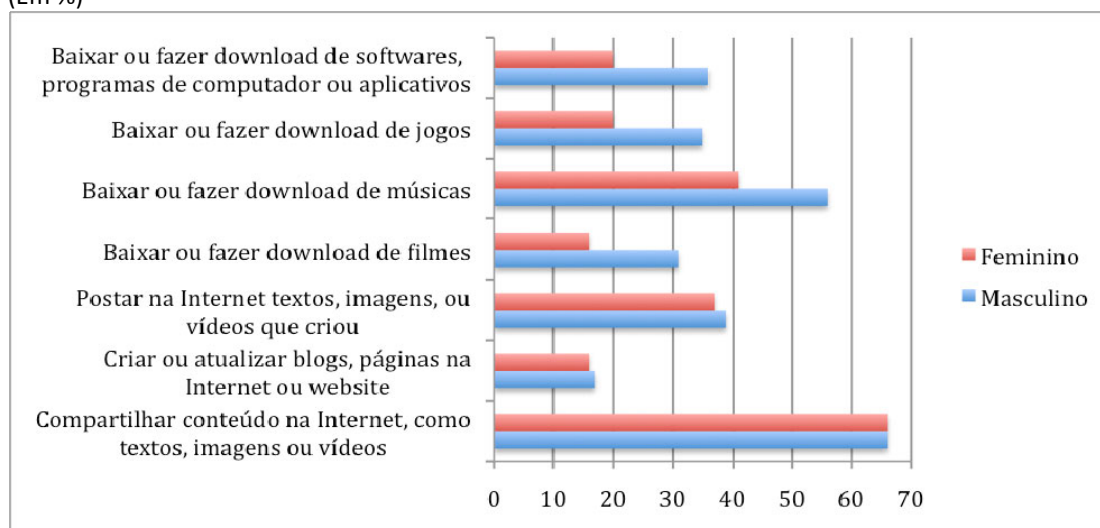
Proporção de usuários de internet, por atividades realizadas na internet – educação e trabalho
(Em %)



Fonte: CETIC, 2015. Disponível em: <<https://www.cetic.br/tics/domicilios/2015/individuos/C8/>>.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 8

Proporção de usuários de internet, por atividades realizadas na rede – downloads, criação e compartilhamento de conteúdos
(Em %)



Fonte: CETIC, 2015. Disponível em: <<https://www.cetic.br/tics/domicilios/2015/individuos/C9/>>.
Elaboração da autora.

5 REDES SOCIAIS

Se na década de 1990 a internet revolucionou a comunicação, durante a primeira década do novo milênio foi a vez das redes sociais. A rápida e exponencial

disseminação dessas ferramentas por indivíduos e coletivos mundo afora redesenhou comportamentos, remodelou relações e reconfigurou a ação social.

No Brasil, o fenômeno iniciado pelo Orkut foi ganhando proporções cada vez maiores com a entrada e apropriação de redes como Facebook, Twitter, Instagram e Tumblr. Atualmente, segundo dados de pesquisa realizada pela Fundação Telefônica Vivo (2016, p. 24), 95% dos jovens entrevistados afirmaram acessar ao menos uma conta em redes sociais.

Para as mulheres, e em particular para as mulheres jovens, a vida social deslocada para os ambientes digitais parece apresentar desafios e potencialidades na mesma medida. De um lado, estão as mesmas e velhas estruturas sexistas que organizam as sociedades contemporâneas e que encontraram nas redes sociais espaços de quase anonimato e considerável amplificação da voz. O comentário sexista, homofóbico ou racista que se faz a um *post* ou a um texto que circula na rede é visualizado, respondido, apoiado e contestado por centenas, milhares, às vezes, milhões de pessoas.

No Brasil, os casos de racismo virtual começaram a crescer em uma tal proporção, que a organização de mulheres negras CRIOLA desenvolveu, em 2015, a campanha “Racismo Virtual: As Consequências são Reais”. A campanha expõe uma série de comentários racistas feitos e repercutidos nas redes sociais, com destaque para o caso da jornalista Maria Julia Coutinho (Maju), apresentadora da TV Globo, que sofreu ataques racistas após sua primeira participação na emissora.

A repercussão dos casos de assédio a mulheres nas redes sociais, o *women shaming*, como ficou conhecido em inglês, também sinaliza para a impunidade e o pretenso anonimato que se imagina ter nas interações virtuais nesses espaços, além de explicitar a permanência do sexismo na construção das relações e interações sociais.

Do outro lado, observa-se o fortalecimento da organização e da mobilização para o enfrentamento da violência virtual racista e sexista. A participação das mulheres nas redes sociais também se desenha a partir do enfrentamento e da luta direta contra a discriminação e as manifestações de sexismo e racismo.

É também nas redes sociais que as mulheres se organizam, se posicionam, se apoiam, expõem suas experiências de discriminações sofridas, compartilham

histórias de abuso, violência, assédio; organizam manifestações, campanhas, ações pontuais e movimentos de mais longa duração. Ferreira (2013, p. 35), ao analisar a organização e realização das várias edições da Marcha das Vadias Brasil afora, destaca que:

a internet se constrói como um espaço de publicação feminista alternativa que, diferentemente dos panfletos e fanzines que fizeram parte da mobilização das feministas até meados dos anos 90, possibilita uma maior difusão dos materiais produzidos e também de um retorno por parte das pessoas que têm acesso a essas publicações. Ou seja, a internet se apresenta como um lugar em que as ideias podem ser divulgadas e debatidas. Entretanto, a internet também se constrói como um espaço de repressões, em que a nudez feminina e a explicitação de uma sexualidade não-heteronormativa podem ser encaradas como alvo de proibição.

Atualmente, não parece mais ser possível analisar a participação social e o ativismo político sem considerar a importância das redes sociais para a organização, divulgação e sustentação de determinadas lutas – e a luta feminista parece ter se apropriado dessas ferramentas com particular intensidade. O estudo da Fundação Telefônica Vivo (2016, p. 141) destaca:

alguns fenômenos recentes de participação social têm relação ainda mais estreita com a internet, na medida em que ficam circunscritos às próprias plataformas de interação, ao espaço *online*. O exemplo que melhor ecoou entre a juventude conectada brasileira foi, em 2015, a inundação do Twitter e do Facebook por *hashtags* feministas. Iniciado por um grupo de discussão *online* sobre feminismo (o Talk Olga), esse movimento propunha que garotas e mulheres adultas compartilhassem em suas redes sociais depoimentos pessoais demarcados com a *hashtag* #meuprimeiroassedio. A proposta era qualificar os números levantados pela

Campanha Chega de Fiu Fiu por meio de uma pesquisa *online* sobre assédio, traduzindo os altos índices em histórias do dia a dia, compartilhadas por pessoas de diferentes círculos de relacionamento. Somente no Twitter, foram registrados cerca de 90 mil depoimentos. Na percepção dos especialistas, o fenômeno esteve circunscrito às classes média e alta, não chegando a atingir jovens de baixa renda.

A capacidade de as manifestações e as ações políticas “espontâneas” viabilizadas e multiplicadas por meio das redes sociais se tornarem movimentos de caráter mais amplo e duradouro, com organização e hierarquias internas, estratégia e ações continuadas, é bastante questionada por alguns analistas. Bauman, por exemplo, vê com ceticismo o potencial de fato transformador dessas ações. Em entrevista publicada pelo *site* Outras Palavras, em 2016,⁷ o sociólogo afirma que “estes protestos permitem a explosão coletiva de problemas diversos, e de demandas individuais, por um lapso breve de tempo, como no carnaval – mas a raiva não se transforma em mudança compartilhada”.

No entanto, se estamos de fato no “interregno” gramsciano, como sugere o próprio Bauman – nesse espaço intermediário entre um estado de coisas obsoleto e outro ainda a ser inventado – pouco podemos antever do novo que vem por aí – de suas formas, seus repertórios, suas configurações. O que parece inequívoco, no entanto, é que o novo circulará e se difundirá pelas redes. Não será televisionado, mas pirateado, hackeado e apropriado por mulheres autônomas e coletivizadas, nas ruas e nas telas.

7. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/posts/bauman-examina-crise-da-internet-e-da-politica/>>.

REFERÊNCIAS

BARRETO, A. A Mulher no Ensino Superior: distribuição e representatividade. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, n. 06, jul.-dez. 2014.

CARVALHO, M. S. R. M. de. **A trajetória da internet no Brasil**: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança. 2006. Dissertação (Mestrado) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

DATA POPULAR; INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Representações das mulheres nas propagandas de TV**. São Paulo: Data Popular, Instituto Patrícia Galvão, 2013.

ESCOSTESGUY, A. C. D.; MESSA, M. R. Os estudos de gênero na pesquisa em comunicação no Brasil. *In*: ESCOSTEGUY, A. C. D. (Org.). **Comunicação e gênero**: a aventura da pesquisa. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. p. 14-29.

FERREIRA, G. de S. Feminismo e redes sociais na marcha das vadias no Brasil. **Revista Ártemis**, v. XV, n. 1, p. 33-43, jan./jul. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/r1732375/Downloads/16636-28899-2-PB.pdf>.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Mulheres Brasileiras e Gênero nos Espaços Público e Privado. Pesquisa de Opinião Pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

FUNDAÇÃO TELEFÔNICA VIVO. **Juventude Conectada 2**. 1. ed. São Paulo: Fundação Telefônica Vivo, 2016.

GASPARETTO, V. F. **A busca por uma cidadania da imagem**: organização, lutas e articulação de políticas públicas no Brasil pela Rede Mulher e Mídia. 2014. Dissertação (Mestrado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**: 2014. Rio de Janeiro: Coordenação de Trabalho e Rendimentos, IBGE, 2015.

NATANSOHN, G.; BRUNET, K. S.; PAZ, M. D. Mulheres na cultura digital: perspectivas e desafios. *In*: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE. 13. 2011, Maceió, Alagoas; Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, **Anais...** 15 a 17 de junho de 2011.

OLIVEIRA, Z. L. C. de; BELCHIOR, J. R. Emprego em TICs e gênero no ramo de informática: uma primeira exploração. *In*: **Ciências Sociais Unisinos**, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 27-33, jan.-abr. 2009.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Plataforma de Ação. CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE A MULHER. 4. 1995, Pequim, **Anais...** Pequim: ONU, 1995.

RADSCH, C. C.; POLLACK, R. (Ed.). **Tendências mundiais sobre liberdade de expressão e desenvolvimento de mídia**. Brasília: Unesco, 2016.

VIVARTA, V. (Coord.). **Imprensa e Agenda de Direitos das Mulheres**: uma análise das tendências da cobertura jornalística. Brasília, DF: ANDI; Instituto Patrícia Galvão, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELELI, I. Corpo e Identidade na propaganda. *In: Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 193-215, jan.-abr. 2007.

_____. “Eles(as) parecem normais”: visibilidade de gays e lésbicas na mídia. *In: Bagoas*: estudos gays, gêneros e sexualidades, Natal, v. 3, n. 4, p. 113-130, 2009.

MACHADO, J. A. S. Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. *In: Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, n. 18, p. 248-285, jul.-dez. 2007.

MACIEL, A. D. O lugar das mulheres: gênero e inclusão digital. *In: P2P e Inov.* Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 66-85, set. 2015-fev. 2016.

MARTINS, A. de A. *et al.* A ideologia por trás de um gole de cerveja. *In: Revista Anagrama*: Revista Científica Interdisciplinar da Graduação, ano 7, ed. 1, set.-nov. 2013.

SILVEIRA, S. A. A noção de exclusão digital diante das exigências de uma cibercidadania. *In: HETKOWSKI, T. M. Políticas públicas e inclusão digital*. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 43-66.

WOTTRICH, L. H.; CASSOL, M. C. N. A publicidade que evoluiu com as mulheres? Um estudo de recepção sobre as representações de gênero. *In: Em Questão*, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 229-244, jul.-dez. 2012.

MULHERES BRASILEIRAS NA LUTA POR DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM JUSTIÇA SOCIAL¹

Nina Madsen²

1 A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA FEMINISTA PARA O MEIO AMBIENTE

Em 2012, movimentos e organizações de mulheres do Brasil e de outros países do sul global se reuniram durante a Cúpula dos Povos, no Rio de Janeiro, para fortalecer e ampliar a luta que, vinte anos antes, naquela mesma cidade, ganhara enorme visibilidade. Foi assim que o Território Global das Mulheres de 2012 revisitou o Planeta Fêmea de 1992, recuperando e atualizando vinte anos de lutas das mulheres pela sustentabilidade ambiental com justiça social.

Essa articulação entre os direitos das mulheres e a sustentabilidade ambiental, que tem nesses dois momentos marcos fundamentais, resultou da persistente e sustentada demanda dos movimentos feministas e de mulheres por um olhar sobre o meio ambiente que incluísse os povos e as comunidades – suas perspectivas, suas necessidades e seus direitos de ocupação e uso sustentável da terra – e que incluísse as mulheres nos processos e espaços de tomada de decisão.

Em 1992, no Rio, e em 1995, em Pequim, as mulheres enfrentavam de uma maneira muito particular os efeitos de uma abordagem equivocada que, por décadas, vinculou degradação ambiental à pobreza, e a pobreza ao crescimento populacional. Políticas de esterilização feminina começaram a ser implementadas em algumas partes do mundo e no Brasil inclusive, violando os direitos das mulheres e, especialmente, das mulheres negras no país.

De um lado, então, como força propulsora da articulação e organização das mulheres em torno da agenda de meio ambiente na década de 1990, havia a luta contra a condução de ações e políticas de esterilização feminina em massa. De

¹. Agradeço a Marcela Torres Rezende (Ipea) pela leitura atenta e pelas preciosas colaborações ao texto.

². Doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e sócia do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea).

outro, a denúncia de que o discurso preservacionista predominante até então deixava de lado as comunidades, os povos e as populações que também compõem o planeta e que também são brutalmente atingidos pelo avanço desenfreado e destruidor de um tipo de crescimento (Castro e Abramovay, 2005).

Reivindicando seu lugar nesse debate e nas decisões a serem construídas a partir dele, as mulheres reinventaram a narrativa sobre a sustentabilidade ambiental, abrindo espaço para o questionamento do modelo de desenvolvimento que então se implementava, denunciando sua insustentabilidade ambiental e também social. Conforme destacado por Castro e Abramovay (2005, p. 37),

É um fato conhecido que o discurso da conservação tem sido abordado de uma perspectiva puramente biológica, sem considerar a relação que os homens e as mulheres e suas distintas formas de organização estabelecem com o seu entorno. (...). Por outro lado, não se pode falar de conservação dos recursos naturais sem relacioná-los com modificações em circunstâncias históricas específicas, com elementos concretos e objetivos. Assim, ao se abordar o tema, deve-se pensar *quem, como e por que* conservar ou não determinados recursos.

Além disso, nesse momento ganhava força a articulação das mulheres camponesas em luta pela reforma agrária no país, mas também em luta por igualdade de direitos no processo da reforma. Movimentos como o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Coletivo de Mulheres do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Coletivo de Mulheres da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) foram, se não constituídos, sensivelmente fortalecidos nesse período. Sua capacidade de mobilização e luta tornaram inviável, tanto para o Estado quanto para os grandes movimentos camponeses, em particular o MST, continuar negligenciando suas demandas por igualdade (Deere, 2002; 2004).

A tentativa de estreitar a distância entre as agendas do movimento feminista e do movimento ambientalista esteve presente na mobilização das mulheres tanto em 1992 quanto em 2012. E esteve fortemente presente também em 1995, em

Pequim. Para os movimentos feministas e de mulheres brasileiros, a experiência de mobilização para o Planeta Fêmea de 1992 foi fundamental para a de três anos depois (Castro e Abramovay, 2005) e, certamente também para a onda de mobilizações espalhada no decorrer de toda a década de 1990, acompanhando o ciclo de conferências sociais das Nações Unidas.

Não por acaso, portanto, o tema Mulheres e Meio Ambiente ter sido incluído como um capítulo específico da Plataforma de Ação de Pequim. O reconhecimento do quanto e de como as mulheres estavam sendo atingidas pelas mudanças climáticas, pela degradação ambiental e pelo movimento predatório do uso capitalista da terra; a denúncia das desigualdades e da violência sistemática (e sistêmica) vividas pelas mulheres rurais, pelas mulheres indígenas e pelas mulheres de comunidades tradicionais; e o entendimento sobre a necessidade de mais e novos espaços de participação para essas mulheres dentro e fora de suas comunidades foram as mensagens mais contundentes que a Plataforma de Ação de Pequim registrou.

Foram assim definidos seus objetivos:

1. envolver a participação da mulher na adoção de decisões relativas ao meio ambiente em todos os níveis;
2. procurar integrar as preocupações e as perspectivas de gênero nas políticas e programas em prol do desenvolvimento sustentável; e
3. fortalecer ou estabelecer mecanismos, em nível nacional, regional e internacional, para avaliar o impacto nas mulheres das políticas de desenvolvimento e ambientais.

Registra-se, no texto da plataforma, a preocupação crescente com “o esgotamento dos recursos, a degradação dos sistemas naturais e os riscos provocados pelas substâncias que causam poluição” (ONU Mulheres, p. 235, 1995) e seu impacto nas comunidades e, especialmente, nas mulheres.

A linha de raciocínio construída para se fazer essa afirmação, no entanto, nos colocou em uma cilada da qual até hoje não conseguimos sair: se é a mulher que responde e sustenta a família, é a mulher que, por um lado, mais sofre os impactos de tudo o que prejudica e diminui as possibilidades, para sua família – para seus

(suas) filhos(as), basicamente –, de uma vida de pleno acesso aos direitos humanos fundamentais.

Por outro lado, é ela quem sabe – por sua “essência” de cuidadora – como melhor implementar quaisquer ações que beneficiem as gerações futuras e, em última instância, as sociedades como um todo. Afirmar-se, no texto da plataforma (ONU Mulheres, p. 236, 1995), que,

Mediante a gestão e o uso dos recursos naturais, as mulheres dão sustentação à família e à comunidade. Como consumidoras, produtoras, educadoras e responsáveis pelo cuidado de suas famílias, as mulheres desempenham importante papel na promoção do desenvolvimento sustentável pela preocupação com a qualidade e a sustentabilidade da vida para as gerações atuais e futuras.

Em que pese nosso olhar crítico sobre os resultados dessa escolha, há que se reconhecer a importância dessa estratégia largamente utilizada durante todo o ciclo de conferências das Nações Unidas na busca por apoios para a luta contra as desigualdades entre homens e mulheres. Definiu-se a mulher como eixo central das famílias e, portanto, da luta contra tudo o que se vinculasse aos entraves, ou se parecesse com estes, ao desenvolvimento social e econômico. Assim, a mulher passou a ser o principal instrumento da implementação de ações e políticas contra a degradação do meio ambiente, contra a pobreza, contra a desnutrição infantil, contra o analfabetismo e o baixo acesso das crianças à educação escolar e contra as grandes epidemias controláveis pelo mundo.

No plano nacional, no que se refere à luta das mulheres pela sustentabilidade ambiental com justiça social, as duas décadas transcorridas depois da Plataforma de Ação de Pequim registraram avanços, mas também muitos retrocessos e estagnação. O período se inicia com o fortalecimento da mobilização e da organização das mulheres no campo, nas florestas e também nas cidades; alcança seu ponto alto no início dos anos 2000, com avanços institucionais e de políticas públicas importantes; e termina com um quadro ambíguo: mulheres ocupando os postos mais altos da hierarquia executiva nacional responsável pela pasta ambiental, mas tocando uma

agenda de desenvolvimento econômico insustentável e campeã em violações de direitos.

Ao longo dessa breve análise, tentaremos percorrer os vinte anos pós-Pequim, a partir da leitura prioritária, ainda que não exclusiva, dos dados do Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (Ipea, ([s.d.]) e do diálogo com algumas das muitas reflexões sistematizadas por quem fez a luta e por quem implementou as políticas dirigidas às mulheres e ao desenvolvimento sustentável, com justiça social e igualdade de gênero, no Brasil.

2 MULHERES, TERRA E TERRITÓRIO

Apesar de todas as mudanças econômicas e sociais, terra continua sendo sinônimo de poder no Brasil em pleno século XXI. Este é um elemento chave no desrespeito de direitos e na não implantação de políticas estruturantes como, por exemplo, uma reforma agrária e a demarcação de territórios.

(Sauer e Maso, 2015, p. 81)

Pensar nas mulheres e no meio ambiente no Brasil passa, necessariamente, por se pensar a terra e os territórios. Afinal, a luta dos povos por terra tem muito a revelar sobre a relação entre seres humanos, territórios e ecossistemas. Na construção de uma leitura sobre o meio ambiente que inclua as gentes, em particular as mulheres, como parte integrante, e não como ameaça permanente, parece necessário voltar o olhar para a questão fundiária no Brasil – seu histórico de desigualdades, de violações de direitos e de princípios e valores patriarcais.

Também porque é sobre os territórios que se dá a disputa ambiental – preservacionistas (ou conservacionistas) e socioambientalistas também travam uma luta para definir os limites e as interseções entre a preservação e a possibilidade justa e sustentável da vida humana nos territórios.

E como bem registra Little (2002), as disputas fundiárias no Brasil ganharam outros contornos a partir do deslocamento das lutas por terras para além da luta por reforma agrária dos movimentos camponeses no país. As demarcações de terras indígenas e quilombolas, a demanda de diferentes povos extrativistas do Brasil por

reconhecimento e também pelo controle das terras que tradicionalmente ocupavam tornaram ainda mais intensa e mais complexa essa disputa – especialmente no que se refere às possibilidades de respostas do Estado em termos de legislação e de políticas públicas capazes de criar marcos e garantir direitos.

No entanto, ao mesmo tempo que demarca o debate sobre mulheres e meio ambiente, a questão fundiária, por sua quase absoluta centralidade, também o dificulta. Primeiramente, para as próprias mulheres que assumem e fazem essa luta. Conforme apontado por diferentes autoras (Deere, 2002; 2004; Abramovay e Castro, 2005; Barcellos, 2008), a centralidade da demanda por terras e da coletividade como sujeito de demanda impõe limites e resistências importantes à construção de uma agenda de lutas específica das mulheres – do campo, indígenas, quilombolas, extrativistas. A construção de um sujeito individual e autônomo de luta, nesses contextos, portanto, encontra fortes e justificadas resistências.

A dificuldade do debate também se coloca, em segundo lugar, para quem o faz de modo exógeno, não do lugar do sujeito, mas de quem estuda, observa, apoia, colabora com os sujeitos da luta. Como olhar para essas mulheres isoladas de seus coletivos? Como fazer dos seus corpos, territórios, se estes parecem, na verdade, fundir-se aos territórios que ocupam – territórios que se corporificam?

Para evitar, no entanto, a reprodução de um discurso essencialista que vincula as mulheres à natureza ao mesmo tempo que desvincula os homens – mantendo-os senhores da cultura e da “civilização” –, nos parece caber avançar um pouco na reflexão acerca do binômio corpo-território. Porque se parece coerente afirmar que corpos e territórios se fundem nas lutas fundiárias no Brasil, parece-nos igualmente necessário qualificar o sentido e os desdobramentos dessa fusão.

Seu sentido, em nosso entender, é, mais do que tudo, político – ele se refere à possibilidade da organização coletiva e autônoma da vida de um povo, refere-se ao poder desse povo (coletivo) sobre si mesmo, sobre o espaço que ocupa, sobre o que produz e o que consome. Refere-se também à possibilidade da construção de relações igualitárias entre homens e mulheres de cada povo e comunidade.

Por isso, parece-nos crucial recuperar reflexões acerca do histórico de luta e de organização das mulheres no campo, das mulheres indígenas e das mulheres

quilombolas. Um histórico que se confunde com o histórico de lutas do coletivo mais amplo a que pertencem e do qual não querem se dissociar.

Ao mesmo tempo, um processo que, ao se desdobrar, foi capaz de jogar luz sobre as relações e as desigualdades internas a esse grande sujeito coletivo. Como, afinal, se organizam esses povos e esses movimentos? Quem tem voz e quem tem poder? Se é político o sentido do território, quem está dentro e quem está fora? E, finalmente, qual é o sentido político, para a luta das mulheres por igualdade e para a luta socioambiental por sustentabilidade e justiça, de tratar da relação entre mulheres e meio ambiente, mulheres e terra, como um tema particular e merecedor de respostas próprias do Estado e dos movimentos mistos?

Nos contextos urbanos, por sua vez, a luta por territórios é também cotidiana, em particular para a população negra e pobre do país. Onde a terra se compra e se herda individualmente, quem não tem dinheiro permanece à margem da territorialidade e da identidade. Os corpos, tornados territórios, e eles também sistematicamente violados, tornam-se a última fronteira da luta por existência.

2.1 NO CAMPO E NA FLORESTA

O II Plano Nacional de Política para as Mulheres – II PNPM (Brasil, 2008) reafirma o espaço das mulheres do campo e da floresta no campo das políticas públicas brasileiras. Em sua primeira versão, de 2004, o PNPM inclui as trabalhadoras rurais de maneira transversal ao longo de seus capítulos. A partir da segunda versão do documento, no entanto, dialoga-se mais diretamente com os objetivos do capítulo sobre mulher e meio ambiente da Plataforma de Ação de Pequim, por meio de dois capítulos específicos. São eles o capítulo 6, *Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social*, e o 7, *Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta*.

O capítulo 6 vincula o projeto de desenvolvimento sustentável registrado pelo PNPM à autonomia econômica das mulheres, por entender que

A autonomia econômica das mulheres depende ainda, em grande parte, do reconhecimento da sua contribuição para o desenvolvimento econômico e social, na condição de protagonistas nesse processo, de agentes de mudança,

capazes de interferir nas decisões sobre as prioridades que deverão orientar as políticas públicas de caráter local, regional ou nacional (Brasil, 2013a, p. 61).

Essa seção do documento aborda ainda os temas da segurança alimentar e do impacto das grandes obras na vida das mulheres.

O capítulo 7, por sua vez, trata da autonomia econômica das mulheres rurais especificamente – seus direitos e suas possibilidades de produção e ação nas suas terras e comunidades. Temas como o fortalecimento da organização produtiva e o apoio à toda a cadeia produtiva e o acesso à terra e a reforma agrária estão fortemente presentes no documento.

3 MULHERES TRABALHADORAS RURAIS

Em 2014, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira total era de 203.190.039 habitantes, sendo que as mulheres representavam 51,6% dessa população total. Segundo a distribuição da população total por raça/cor, 45,5% era branca, 8,6% preta, 45,1% parda e 0,4% indígena.

No mesmo ano de 2014, a PNAD registrou uma população rural total de 30.363.669, pouco menos de 15% da população nacional.³

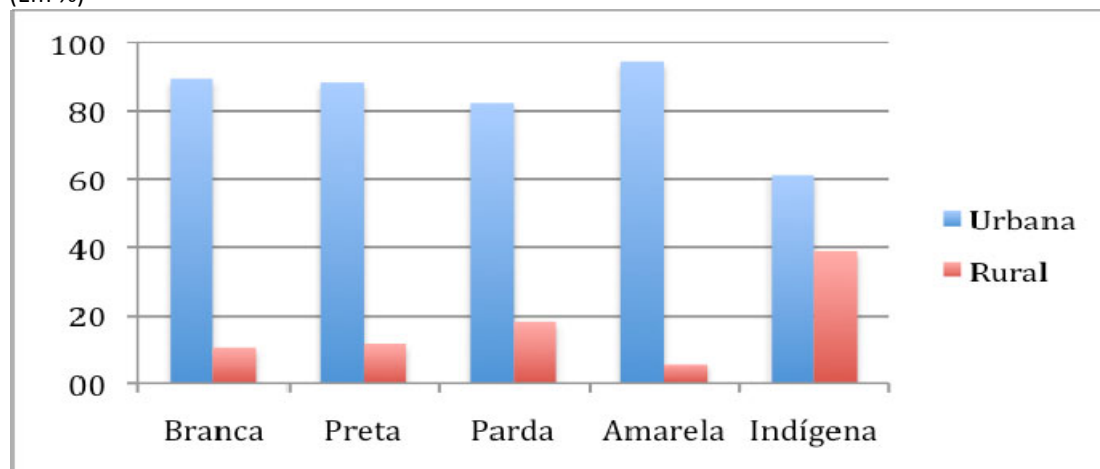
No gráfico 1, é possível observar a distribuição da população feminina total por raça/cor e localização de domicílio. De forma análoga à distribuição da população total, vemos que a ocupação urbana é predominante em comparação à rural. As mulheres pardas e as mulheres indígenas são os grupos mais fortemente representados na zona rural.

³. Vale destacar que estudo iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2012, sob a coordenação da pesquisadora Tânia Bacelar, apontou, em 2015, para um percentual de 37% da população rural no Brasil. A diferença resulta de uma mudança na elaboração do conceito de ruralidade, que, no estudo em questão, passou a incorporar estilo de vida, valores e cotidiano como elementos definidores da condição rural.

GRÁFICO 1

Distribuição da população feminina brasileira total, por cor/raça e por localização do domicílio (2014)

(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

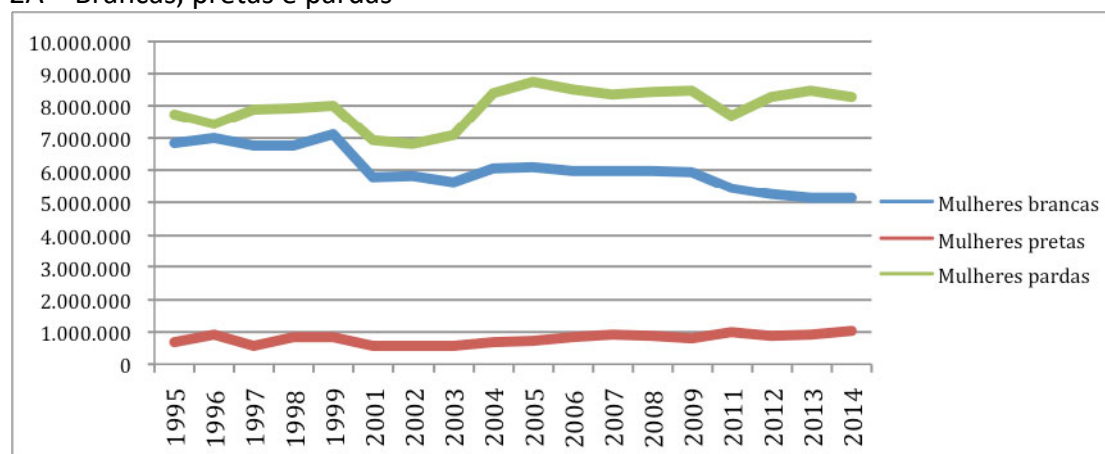
Elaboração da autora.

Quando observada no intervalo de 1995 a 2014, a ocupação feminina da área rural no Brasil revela as oscilações registradas nos gráficos 2A e 2B. Aqui, parece-nos relevante destacar que: *i)* se tomados os anos de 1995 e 2014, as mulheres brancas e as amarelas foram os únicos grupos a registrar queda entre os totais de população feminina rural residente; *ii)* ainda que entre mulheres pardas e pretas haja oscilações ao longo de todo o período, o total dessas populações apresentou aumento de 1995 para 2014; e *iii)* os grupos de mulheres indígenas apresenta um substantivo aumento ao longo do período, ainda que com pontos expressivos de queda em alguns anos.

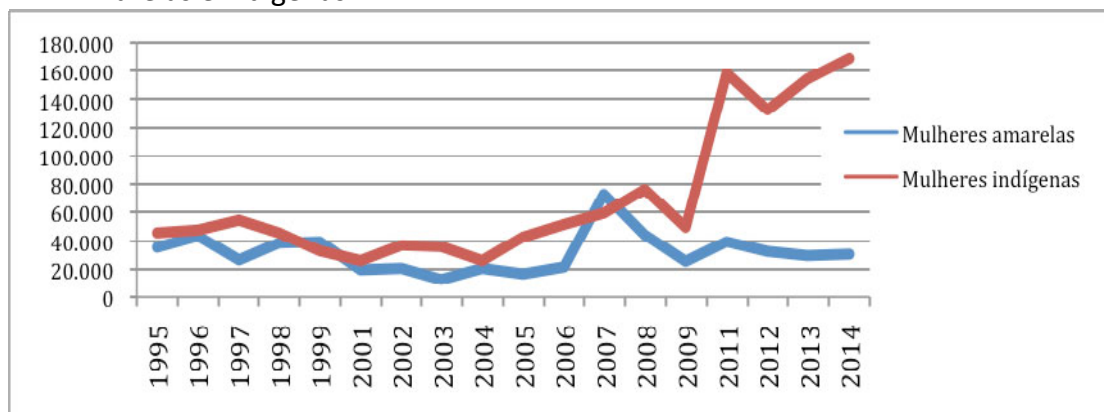
GRÁFICO 2

População feminina rural residente, segundo cor/raça – Brasil (1995-2014)

2A – Brancas, pretas e pardas



2B – Amarelas e indígenas



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça
Elaboração da autora.

Ainda segundo os dados da PNAD sistematizados e apresentados pelo Ipea em seu *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, a proporção de famílias chefiadas por mulheres na área rural apresentou um crescimento expressivo: de 15% em 1995 e de 25,5% em 2014. Vale ressaltar que o Censo Demográfico 2010 passou a adotar uma nova metodologia para o recenseamento da população e dos povos indígenas no Brasil, mudando categorias e adotando novas regiões geográficas para a realização da pesquisa. O resultado, segundo o instituto, foi revelador, mais do que nas edições anteriores do Censo, da diversidade de povos existentes no país.

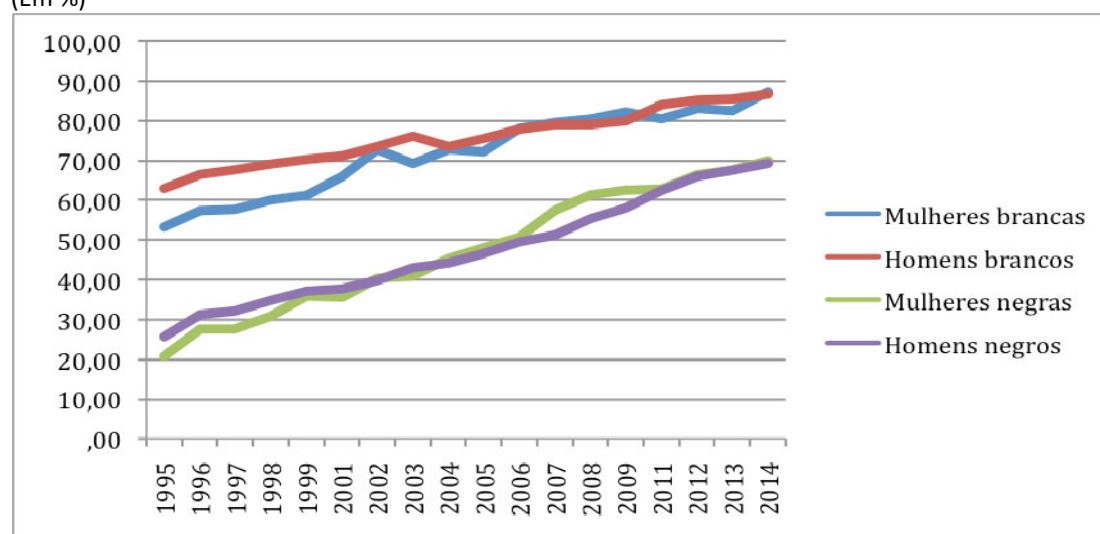
No que se refere ao abastecimento adequado de água, ao acesso a esgotamento sanitário adequado e à coleta de lixo na área rural, pode-se observar uma tendência de crescimento no acesso de todos os grupos populacionais selecionados. Vale destacar, no entanto, as desigualdades raciais observáveis nos dados e refletidas nos gráficos 3, 4 e 5. Homens e mulheres negras, em que pese serem a maioria da população rural brasileira, têm os piores indicadores de acesso a água, saneamento e coleta de lixo ao longo de todo o intervalo registrado (1995 a 2014).

É também notável o ainda escasso acesso a esgotamento sanitário adequado e coleta de lixo na área rural brasileira. Em nenhum dos grupos selecionados, o acesso a esses serviços chega à casa dos 60%, o que significa que quase metade da população rural brasileira, em particular a população rural de mulheres e homens negros, permanece sem saneamento e sem coleta de lixo em seus domicílios.

Entendemos que esses três indicadores são particularmente relevantes para se analisar a sustentabilidade ambiental e social da zona rural brasileira. Uma população que não conta com políticas de acesso e reaproveitamento da água, de saneamento e esgotamento sanitário e de coleta de lixo não só tem negados seus direitos à plena cidadania, como também tem dificultada a sustentabilidade da própria vida no espaço que ocupa.

GRÁFICO 3

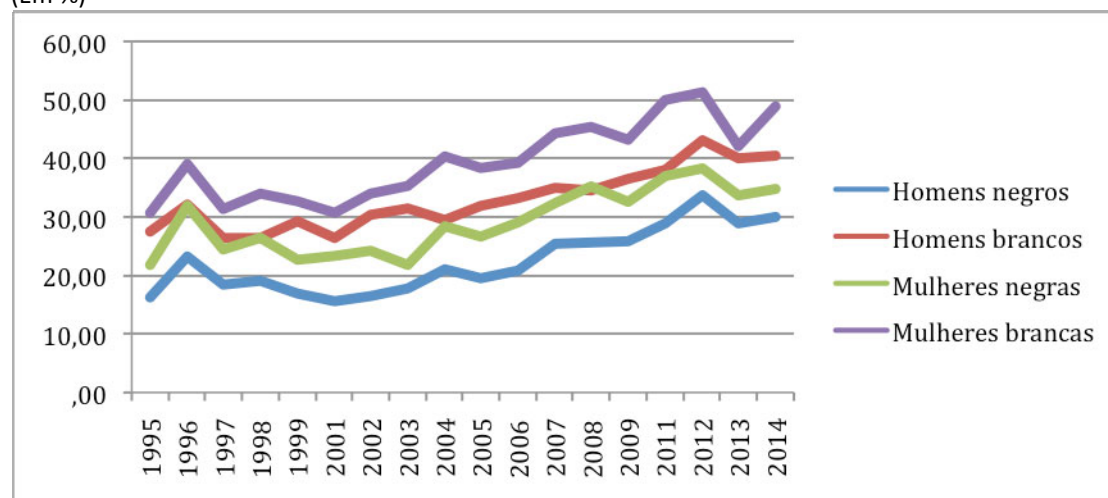
Proporção de domicílios particulares permanentes rurais com abastecimento adequado de água, por sexo do(a) chefe do domicílio, segundo cor/raça do(a) chefe do domicílio – Brasil (1995-2014)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça
Elaboração da autora.

GRÁFICO 4

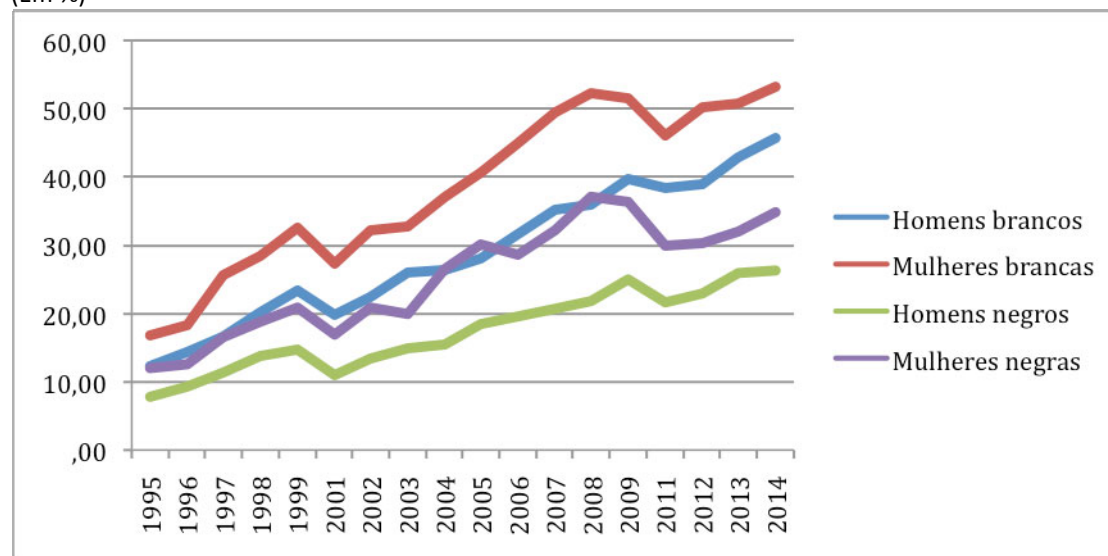
Proporção de domicílios particulares permanentes rurais com esgotamento sanitário adequado, por sexo do(a) chefe do domicílio, segundo cor/raça do(a) chefe do domicílio – Brasil (1995-2014)
(Em %)



Fonte: Ipea IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça
Elaboração da autora.

GRÁFICO 5

Proporção de domicílios particulares permanentes rurais com coleta de lixo, por sexo do(a) chefe do domicílio, segundo cor/raça do(a) chefe do domicílio – Brasil (1995-2014)
(Em %)



Fonte: IBGE/Pnad – disponíveis em Ipea/ Retrato das desigualdades de gênero e raça

Elaboração da autora.

3.1 MOVIMENTOS DE MULHERES NO CAMPO

A revisão da bibliografia a respeito dos movimentos de mulheres no campo indica convergência em dois pontos: o primeiro seria na afirmação de que esses movimentos surgem na década de 1980, no caldo da luta por terra e reforma agrária, e que, desde então, sua amplitude e potência crescem a cada ano; e o segundo, no destaque dado à força da ordem patriarcal nas relações entre homens e mulheres no campo, apontando para a paulatina construção de uma agenda de igualdade de direitos para as mulheres na agenda de luta pela terra, comum a todos os movimentos do campo.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante no processo de reconhecimento e de efetivação de direitos para as mulheres do campo e da floresta. Reconhece-se, no art. 189 da norma, o direito das mulheres rurais à terra. Em que pese a intenção de se corrigir uma injustiça histórica, que impedia que as mulheres pudessem receber em seus nomes as terras distribuídas pela reforma agrária, Deere (2002) argumenta que o artigo constitucional não apenas foi ineficaz em seu propósito, como terminou tornando mais difícil o processo de titulação de terras em nome das mulheres camponesas. A autora (2002, p. 117) afirma que

A principal consequência da reforma constitucional foi estabelecer que as mulheres poderiam ser beneficiárias da reforma agrária, através da norma do Incra (Seasc, 1º de outubro de 1988) que dava peso igual ao trabalho masculino e feminino no sistema de pontuação utilizado para selecionar os beneficiários (Suárez e Libardoni, 1992, p. 119). Mas como os outros critérios de seleção de beneficiários não foram mudados, as mulheres chefes de família continuaram a ser discriminadas tanto por aquele que beneficiava as famílias numerosas como pelo que favorecia os homens por sua experiência com a agricultura. Assim, a participação de beneficiárias da reforma agrária não somente deixou de aumentar nos anos subsequentes como diminuiu.

Em 1996, ano seguinte à Conferência de Pequim, dados do I Censo Nacional da Reforma Agrária apontavam que as mulheres representavam apenas 12,6% dos beneficiários diretos da reforma no país (Deere, 2002). Esse percentual chega a 48% mais de uma década depois, entre 2008 e 2010, depois de lançadas, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Portaria nº 981/2003, que determina a titulação conjunta para homens e mulheres casados ou em união estável, e a Normativa nº 38/2007, que ajusta mecanismos de inscrição de candidatas no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Deere (2002), analisando a primeira década pós-Constituição de 1988, aponta como causas para a ineficácia da efetivação do direito conquistado pelas mulheres do campo organizadas as dificuldades e as resistências no próprio Estado, em particular do Incra e de seus fiscais; as resistências nos grandes movimentos pela reforma agrária, em particular do maior e mais importante deles, o MST; e as diferenças regionais e estaduais nos processos organizativos dos movimentos de mulheres.

É precisamente nesse período, que se inicia na década de 1990, que os movimentos de mulheres do campo começam a ganhar organicidade, força e capacidade de mobilização. Nesse mesmo ano de 1996, constitui-se o Coletivo

Nacional da Mulher, posteriormente Coletivo Nacional de Gênero (em 1999), no MST (Deere, 2002).

Antes, ainda na década de 1980, em Santa Catarina, o MMC já lutava para se organizar e para consolidar uma identidade camponesa entre as mulheres trabalhadoras rurais, de modo a impulsionar a demanda por participação nos processos de tomada de decisão e nas negociações com os movimentos mistos, os sindicatos e o Estado.

Nas diferentes regiões do país, as mulheres trabalhadoras do campo foram se organizando em torno de suas federações, ampliando e fortalecendo sua participação nas diferentes instâncias da Contag – processos fundamentais para a inclusão do art. 189 da Constituição de 1988.

Lisboa e Lusa (2010) apontam a eleição de Luci Choinaki para deputada estadual (1987) e depois para deputada federal (1991 e 2002) como um elemento-chave para a conquista de algumas das demandas prioritárias das mulheres do campo: o salário-maternidade; o reconhecimento da profissão de agricultora, que abriu a possibilidade da sindicalização para as mulheres; e o direito à aposentadoria rural.

Em 2000, as mulheres do campo organizadas ganham ainda mais força com a realização da primeira Marcha das Margaridas – manifestação que reuniu cerca de 20 mil mulheres em Brasília, no dia 12 de agosto. Nas primeiras três edições da marcha, marchava-se “contra a fome, a pobreza e a violência sexista”. Já em suas duas últimas edições, em 2011 e em 2015, as Margaridas marchavam “por desenvolvimento sustentável com democracia, justiça, autonomia, igualdade e liberdade” (Marcha das Margaridas, 2015).

A observação dessa mudança no lema da Marcha das Margaridas é bastante reveladora tanto do aprofundamento da construção de uma agenda feminista no contexto dos movimentos de mulheres do campo quanto da incorporação de um discurso consciente e ativo na luta pelo desenvolvimento sustentável.

De fato, a partir de meados da primeira década dos anos 2000, ao incorporarem a luta pelo desenvolvimento sustentável, os movimentos de mulheres do campo e o próprio Estado brasileiro abriram espaço para o reconhecimento e o fortalecimento de algumas formas de produção e organização produtiva no campo

historicamente adotadas pelas trabalhadoras rurais: a agroecologia, a agricultura familiar e o trabalho coletivizado em associações e cooperativas, transformado no movimento da economia solidária.

Andrea Butto (2011, p. 15) destaca que a relação entre gênero e agroecologia começa a ganhar força mais recentemente, “com destaque para a especificidade do trabalho das mulheres no manejo sustentável e conservação da biodiversidade”.

Nalu Faria (2011), por sua vez, destaca o acesso à renda como ponto fundamental da agenda das mulheres rurais – fio condutor da luta, que puxa demandas como a da documentação e a da titulação da terra, por exemplo. Faria analisa a escolha da economia solidária como caminho para as mulheres produtoras rurais e reconhece a importância da economia solidária na apresentação de formas de produção alternativas, reais e viáveis, àquela da economia mercantil. No entanto, ao analisar a participação das mulheres nos empreendimentos de economia solidária, Faria (2011, p. 42-43) pondera:

O desafio da economia solidária é o de questionar a divisão sexual do trabalho e o de incorporar princípios igualitários de definição de responsabilidades para com as tarefas de cuidado. (...) A economia feminista tem em comum com a economia solidária sua vocação contra-hegemônica, assim como uma visão mais ampla da economia para além do mercado. (...) Porém, (...) a economia solidária teve dificuldades para reconhecer e questionar a divisão sexual do trabalho.

Os movimentos de mulheres do campo, de mulheres trabalhadoras rurais, têm sido, certamente, os principais propulsores de todas as conquistas, em termos de direitos, políticas públicas e programas desenvolvidos, nos últimos vinte anos para essa população. Foram as mulheres rurais organizadas em movimentos que conseguiram avançar em direção à consolidação de sua identidade de agricultoras, em direção à documentação, à titulação igualitária de terras, à aposentadoria e a outros benefícios previdenciários.

Foram esses movimentos, enfim, em articulação e parceira com os movimentos de mulheres e feministas urbanos, que lograram articular as agendas da

luta por terra e pelos direitos de trabalhadores e trabalhadoras rurais com a agenda de luta pelos direitos das mulheres e, mais recentemente, também com a agenda de luta pelo desenvolvimento sustentável.

4 MULHERES INDÍGENAS

O Censo 2010 registrou uma população total de 896.917 pessoas autodeclaradas indígenas no Brasil, das quais 63,8% viviam em área rural (IBGE, 2010, p. 121), e 57,7% em terras indígenas (IBGE, 2010, p. 55). O Instituto Socioambiental (ISA) aponta para a existência de 247 diferentes povos indígenas e de 703 terras indígenas oficialmente reconhecidas no Brasil (ISA, [s.d.]).

O Censo 2010 também revelou que a presença masculina predomina no âmbito das terras indígenas, onde os homens compõem 51,6% da população. Já entre a população indígena fora das terras indígenas, a maioria é de mulheres: 51,3%. O Censo também registrou uma taxa de analfabetismo de 32,3% para pessoas de 15 anos ou mais de idade.

Os processos organizativos dos grupos e movimentos de mulheres indígenas têm início, majoritariamente, na década de 1990, ainda que existam registros de movimentos surgidos nos anos 1980 (Sacchi, 2003).⁴ Sua expansão e seu fortalecimento encontraram, por muito tempo, barreiras na expectativa de organismos internacionais e de movimentos e organizações de mulheres não indígenas por um movimento de mulheres indígenas unificado – afinação complexa, considerando-se as muitas vozes presentes na diversidade e na multiplicidade de povos e etnias indígenas no Brasil.

A resistência dos homens indígenas à organização das mulheres também constituiu um entrave à organização e à participação das mulheres nos processos de tomada de decisão e nas negociações conduzidas pelas lideranças de cada povo e de cada movimento. Se às mulheres era negada a participação nos espaços políticos internos de cada povo, era-lhes, conseqüentemente, inviabilizada a participação política em instâncias externas a cada povo.

⁴. Sacchi (2003) cita a Associação de Mulheres Indígenas do Alto Rio Negro (AMARN) e a Associação de Mulheres Indígenas de Taracuá, Rio Uapés e Tiquié (AMITRUT) como as únicas a terem sido criadas ainda na década de 1980.

Finalmente, representam também obstáculos à atuação organizada das mulheres indígenas em torno de uma agenda feminista as lacunas de diálogo e de entendimento dos movimentos de mulheres não indígenas e feministas com respeito às realidades, às prioridades e aos modos de organização e atuação das primeiras (Sacchi, 2003; Barcellos, 2008).

A luta dos povos indígenas no Brasil pela defesa e preservação de seus modos de vida e pela demarcação e respeito às suas terras é contínua e ininterrupta no país. As mulheres indígenas organizadas também a fazem prioritária, reafirmando que o sentido de sua luta é o fortalecimento da luta de seus povos. Conforme afirma Sacchi (2003, p. 102),

A garantia de seus territórios tradicionais, porque deles dependem a sobrevivência de seus povos, e o direito a saúde e educação diferenciadas são constantemente explicitados em seus discursos, pois o “movimento de mulheres é para fortalecer o movimento geral, a política dos povos indígenas é única”.

Sauer e Maso (2015), relatores da Plataforma Dhesca para o direito humano à terra, ao território e à alimentação, chama a atenção para a centralidade que os conflitos territoriais assumiram na luta dos povos indígenas nos últimos anos. O autor aponta para o atual modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Estado brasileiro, e impulsionado em grande medida pelo agronegócio e pela indústria mineradora do país. O “crescimento” tem se dado à custa da perda de direitos e da perda das reais possibilidades de vida de povos indígenas e de povos tradicionais no Brasil. Afirmam Sauer e Maso (2015, p. 79) que

Diversas denúncias de violação de direitos humanos têm como sujeito violado os povos indígenas, desde os casos mais recentes de assassinato, mas também da negação do acesso à educação, à moradia, à saúde. A morosidade na demarcação de terras indígenas está na base dessas violações, dando espaço ao preconceito e ao racismo. O cenário é preocupante, pois os dados de violência contra populações indígenas,

incluindo o assassinato de 51 indígenas em 2011, envolvem conflitos por terra.

Faustino e Furtado (2015, p. 86), reladoras para o Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma Dhesca naquele ano, também destacam o projeto de desenvolvimento econômico impulsionado pelo governo brasileiro como grande violador de direitos dos povos indígenas e tradicionais no país. As autoras denunciam:

Nas questões ambientais, essas desigualdades e injustiças são dinamizadas pelo conservadorismo e despreparo dos poderes instituídos; pelos privilégios políticos, econômicos e culturais dos setores privados nas decisões sobre os territórios, ecossistemas e biodiversidade; pela desvalorização e exploração do trabalho doméstico e da sexualidade e por múltiplas formas de violência contra as mulheres; e pela discriminação e naturalização da violência institucional, física e simbólica contra os grupos sociais considerados inferiores e “destinados” à dependência e à precariedade: a população negra, os povos indígenas, as comunidades camponesas e tradicionais.

5 MULHERES QUILOMBOLAS

O direito de existir e de acesso às políticas que as mulheres quilombolas está atrelado ao acesso à terra, base à sobrevivência, à manutenção de nossa identidade étnica. Queremos a garantia da propriedade de nosso território e sua proteção como patrimônio. Só assim teremos o direito de acessar todas as demais políticas desenvolvidas para as comunidades quilombolas conforme a legislação vigente.

Bem como nossas irmãs indígenas, ribeirinhas, geraizeiras e de tantas outras identidades vivemos em harmonia com a terra e somos preservadoras dos biomas de nosso país. Em nossa dedicação à preservação das florestas nos

convertemos em direito da população nacional na medida em que protegemos as nascentes, a fauna, a flora.

Para alcançar o bem-viver, reivindicamos o direito de sermos diversas em nossos modos de ser, de crer, de pensar e de ir e vir. De sermos reconhecidas pelo Estado e de participar dos resultados econômicos do que ajudamos a produzir.

(Declaração das Mulheres Quilombolas, Marcha de Mulheres Negras 2015)

Sobre as mulheres quilombolas recaem os efeitos da intersecção de três fortes e potentes eixos de discriminação e desigualdades no Brasil: a de gênero, a de raça e a de pertencimento a comunidades tradicionais (Souza e Araújo, 2014). Assim como no caso das mulheres indígenas e das mulheres trabalhadoras rurais, a identidade coletiva quilombola, profundamente marcada pela luta por território, é também definidora de lutas e posicionamentos para as mulheres quilombolas.

O direito à terra das comunidades remanescentes de quilombos foi reconhecido pela Constituição Federal de 1988, mas foi apenas a partir de 1995 que esse direito começou a ser efetivado. Conforme apontado por Sauer (2012), os conflitos territoriais são o centro das disputas e também das demandas dessas comunidades no Brasil de hoje.

Dados da Fundação Palmares de 2015 registram mais de 2,6 mil comunidades quilombolas certificadas no Brasil, de um universo de mais de 4 mil comunidades estimadas no país (Sauer e Maso, 2015). No entanto, até 2012, apenas 124 territórios quilombolas haviam sido devidamente titulados pelo Incra.⁵

Os povos quilombolas, assim como os povos indígenas brasileiros, lutam por suas terras mesmo depois de certificadas e tituladas. Além disso, também lutam por cidadania e direitos essenciais, como saúde, educação, acesso à água e saneamento.

Uma pesquisa contratada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2011 revelou dados importantes acerca da segurança alimentar e do perfil geral das comunidades tituladas até então. O estudo apontou a ausência de cobertura mínima

⁵. Até 2003, a responsabilidade pela titulação de territórios quilombolas era também da Fundação Palmares. A partir desse ano, no entanto, o Incra assumiu essa função.

de saúde em 15% das comunidades tituladas pesquisadas. Em 20% do total de comunidades, faltavam escolas primárias, e as escolas secundárias foram registradas em apenas 9,2% das comunidades pesquisadas (Brasil, 2013b, p. 5).

Apenas 5% das comunidades contavam com esgotamento sanitário adequado e quase 48% delas não dispunham de abastecimento de água. E 87,6% das comunidades dispunham de energia elétrica (Brasil, 2013b, p. 5).

O estudo revelou também um quadro de baixa produção agrícola. Ainda que as lideranças entrevistadas pela pesquisa fossem capazes de apontar caminhos para a ampliação dessa produção – o estudo menciona que foram indicadas atividades ligadas à agricultura permanente, à criação de animais, à piscicultura e ao artesanato –, elas afirmavam que não havia projetos sendo desenvolvidos nesse âmbito.

A grande maioria dos domicílios das comunidades tituladas que participaram da pesquisa está na região Norte (53,8%) e na região Nordeste (30,5%) (Brasil, 2013b, p. 8). Os conflitos fundiários pela posse da terra foram destacados por 60% das lideranças entrevistadas como um problema que não apenas permaneceu, mas que se intensificou após a titulação (Brasil, 2013b, p. 7). E 25% das lideranças afirmaram não ter acesso total a seus territórios, devido a ocupações irregulares (Brasil, 2013b, p. 7).

No que diz respeito às lideranças comunitárias, em sua grande maioria, eram homens. Além disso, seis em cada dez domicílios eram chefiados por homens de baixa escolaridade – 84,2% não havia completado o ensino fundamental (Brasil, 2013b, p. 9). Em menos da metade dos domicílios (47%) o(a) chefe de família declarou estar trabalhando (Brasil, 2013b, p. 9). Em 45% desses domicílios, a renda domiciliar *per capita* registrada era inferior a R\$ 70, inclusive nos domicílios que recebiam o benefício do Programa Bolsa Família (Brasil, 2013b, p. 9).

O estudo apontou para uma relação direta e proporcional entre a renda domiciliar *per capita* e a escolaridade da mãe, entre a renda e a chefia de família masculina e entre a renda e a cor (branca) do(a) chefe de família. Ou seja, domicílios chefiados por mulheres e por homens ou mulheres negras tendiam, segundo o estudo, a registrar uma renda domiciliar *per capita* inferior à média encontrada.

A negligência do Estado e a ausência de políticas públicas que respondam às urgentes demandas das mulheres quilombolas e de suas comunidades estão

expressas de maneira bastante evidente nos escassos dados organizados encontrados acerca dessa população.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta das mulheres pelo desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente é uma luta cotidiana pela própria preservação – de seus corpos, de suas identidades e histórias, de suas comunidades e seus territórios. Se é verdade que elas são essenciais para a sustentabilidade da vida, é igualmente verdade que a garantia plena e irrestrita de seus direitos é absolutamente necessária para a sustentabilidade de suas próprias vidas.

Olhar para os vinte anos transcorridos depois de Pequim a partir das histórias das mulheres camponesas, indígenas e quilombolas é, ao mesmo tempo, encantador e assustador. Encantador pela força e capacidade sempre renovada de mobilização, organização e luta dessas mulheres; e assustador pela velocidade e violência do formato de desenvolvimento econômico que vem sendo autorizado e conduzido pelo Estado e governos brasileiros ao longo de todo esse período.

Ao voltarmos ao nosso início, aos objetivos definidos pela Plataforma de Ação de Pequim para o eixo mulher e meio ambiente, é evidente a densidade do caminho percorrido. Conquistaram-se direitos, espaço e participação. Por um lado, saíram fortalecidas, em sua organização e na consolidação de suas identidades, as mulheres do campo e da floresta. Mas, por outro lado, permanecem muitos e grandiosos os desafios.

A mudança na realidade de vida das mulheres e de seus meios – a garantia da vida viável e sustentável – carece do compromisso do Estado e do restante da sociedade. Em relação ao compromisso e ao trabalho das mulheres para produzir essa mudança, não há dúvidas, apenas crescem e se multiplicam.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, G. H. **Desterritorialização e r-existência tupiniquim**: mulheres indígenas e o complexo agroindustrial da Aracruz Celulose. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/1q8x9v>>.

_____. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2013a. Disponível em: <<https://goo.gl/rSS3js>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Sumário Executivo** – Pesquisa de avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional em comunidades quilombolas tituladas. Brasília: MDS, 2013b. Disponível em: <<https://goo.gl/gKsAvP>>.
BUTTO, A. Políticas para as mulheres rurais: autonomia e cidadania. *In*: BUTTO, A.; DANTAS, I. (Orgs.). **Autonomia e cidadania**: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. 1. ed. Brasília: MDA, 2011. (Coleção Mulheres e Políticas Públicas). Disponível em: <<https://goo.gl/TL4s6D>>.

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. **Gênero e meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

DEERE, C. D. Diferenças regionais na reforma agrária brasileira: gênero, direitos à terra e movimentos sociais rurais. **Estudos Sociedade e Agricultura**, São Paulo, p. 112-146, abr. 2002.

_____. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 175-204, jan./abr. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/piK2Xr>>.

FARIA, N. Mulheres rurais na economia solidária. *In*: BUTTO, A.; DANTAS, I. (Orgs.). **Autonomia e cidadania**: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: MDA, 2011. (Coleção Mulheres e Políticas Públicas). Disponível em: <<https://goo.gl/TL4s6D>>.

FAUSTINO, C.; FURTADO, F. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Desigualdades: os direitos humanos encurralados. **Plataforma de Direitos Humanos**: Relatorias em Direitos Humanos – Informe 2012-2014. 1. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010** – Características gerais dos indígenas (resultados do universo). Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/BpCntc>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Brasília: Ipea, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/sqMo1e>>.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Povos indígenas no Brasil**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/ScSCXx>>. Acesso em: dez. 2016.

LISBOA, T. K.; LUSA, M. G. Desenvolvimento sustentável com perspectiva de gênero – Brasil, México e Cuba: mulheres protagonistas no meio rural. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 871-887, set./dez. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/7MEG3u>>.

LITTLE, P. E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. (Série Antropologia).

MARCHA DAS MARGARIDAS. Margaridas seguem em marcha por desenvolvimento sustentável com democracia, justiça autonomia, igualdade e liberdade. **Caderno de Textos para Estudos e Debates**, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ch4Ejs>>.

ONU MULHERES. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Internacional sobre a Mulher**. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MULHER – AÇÃO PARA A IGUALDADE, O DESENVOLVIMENTO E A PAZ, 4., 1995, China, Pequim. **Anais...** Pequim: ONU Mulheres, 1995. Disponível em: <<https://goo.gl/h6QS6t>>.

SACCHI, A. Mulheres indígenas e participação política: a discussão de gênero nas organizações de mulheres indígenas. **Revista Antropológicas**, Recife, ano 7, v. 14, n. 1 e 2, p. 95-110, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/mU4Wio>>.

SAUER, S.; MASO, T. F. Reflexões a partir do trabalho da Relatoria do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação. In: PLATAFORMA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatórios em direitos humanos** – Informe 2012-2014. 1. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

SOUZA, P. B.; ARAÚJO, K. A. **A mulher quilombola**: da invisibilidade à necessidade por novas perspectivas sociais e econômicas. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI – A HUMANIZAÇÃO DO DIREITO E A HORIZONTALIZAÇÃO DA JUSTIÇA NO SÉCULO XXI, 23., 2014, Paraíba, João Pessoa. **Anais...** Paraíba: Conpedi, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/pQWb3k>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, M. **A experiência de mulheres quilombolas**: raça e gênero na criação de corpos étnicos. Anais do XVI Encontro Regional de História da ANPUH-Rio, Saberes e Práticas Científicas. 28 de julho a 1º de agosto de 2014.

CARNEIRO, M. J. Mulheres no campo: notas sobre sua participação política e a condição social do gênero. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, n. 2, p. 11-22, jun. 1994.

CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 49, p. 117-132, 2003.

FARIA, N. Economia feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Estatísticas rurais e a economia feminista**: um olhar sobre o trabalho das mulheres. Brasília, MDA, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/DYdQ89>>. (Série Nead Debate 17).

HORA, K.; MACEDO, G.; REZENDE, M. **Coletânea sobre estudos rurais e gênero**: Prêmio Margarida Alves 4ª edição. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015.

JOVENS MENINAS E DESIGUALDADE NO BRASIL

Ana Cristina Murta Collares¹

*A plataforma de Pequim imagina um mundo onde cada mulher e menina possam exercer suas liberdades e escolhas, e exercer todos os seus direitos, tais como viver livre da violência, ir à escola, participar nas decisões e ganhar pagamento igual por trabalho igual.*²

1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista as desigualdades de gênero persistentes ao redor do mundo, a Quarta Conferência Mundial sobre Mulheres, ocorrida em Pequim, em 1995, produziu a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim para o avanço dos direitos das mulheres, assinada por 184 países incluindo o Brasil, a qual buscava medidas para incrementar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas em todo o mundo. Os participantes da conferência identificaram doze áreas críticas de preocupação a respeito das desigualdades de gênero, quais sejam:

a crescente proporção de mulheres em situação de pobreza (fenômeno que passou a ser conhecido como a feminização da pobreza); a desigualdade no acesso à educação e à capacitação; a desigualdade no acesso aos serviços de saúde; a violência contra a mulher; os efeitos dos conflitos armados sobre a mulher; a desigualdade quanto à participação nas estruturas econômicas, nas atividades produtivas e no acesso a recursos; a desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias; a insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher; as deficiências na promoção e proteção dos direitos da mulher; o tratamento estereotipado dos temas relativos à mulher nos meios de comunicação e a desigualdade de acesso a esses

1. Professora adjunta no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB).

2. “*The Platform for Action imagines a world where each woman and girl can exercise her freedoms and choices, and realize all her rights, such as to live free from violence, to go to school, to participate in decisions and to earn equal pay for equal work*”. Disponível em: <<http://beijing20.unwomen.org/en/about>>.

meios; a desigualdade de participação nas decisões sobre o manejo dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; e a necessidade de proteção e promoção voltadas especificamente para os direitos da menina (Viotti, 1995, p. 148-149).

Para cada uma dessas áreas de preocupação, foram estabelecidos diversos objetivos estratégicos ordenados de “A” a “L”, e sugeridas ações concretas para atingi-los. Entre as inovações da plataforma de Pequim em relação às metas de igualdade, desenvolvimento e paz propostas na conferência de Nairóbi dez anos antes, estão: a utilização do conceito de gênero, mais abrangente que as meras diferenças biológicas contidas no conceito de sexo, a transversalidade das propostas, que atingem as mais diversas áreas das políticas públicas dos países, e o conceito de empoderamento feminino, um conceito complexo e multifacetado que inclui mais do que a igualdade econômica e de direitos, se estendendo para o desenvolvimento das capacidades e do bem-estar físico, mental e emocional das mulheres (Viotti 1995; Sen, 1997; Golla *et al.*, 2011).

Durante os mais de vinte anos transcorridos após a promulgação da plataforma de Pequim, muitas mudanças ocorreram nas relações de gênero ao redor do mundo, gerando melhorias na situação das mulheres. Mais mulheres estão atuando no serviço público do que antes, novas leis de proteção contra violência de gênero foram criadas e as constituições de cada país protegem cada vez mais contra a desigualdade de gênero. Porém, muito ainda há a ser feito em termos da visão orientada pela plataforma de Pequim, de obter mais igualdade de gênero em todas as dimensões da vida. A desigualdade salarial entre mulheres e homens para serviços semelhantes ainda é patente em muitos países, mulheres são ainda maioria nos empregos menos valorizados, um terço delas ao redor do mundo sofre violência física e sexual em algum momento da vida e cerca de oitocentas morrem por dia ao parir seus filhos. De acordo com a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), nenhum dos países participantes da Quarta Conferência Mundial Sobre a Mulher na China em 1995 completou ainda essa agenda de transformações.³

3. “Still, the Platform for Action envisioned gender equality in all dimensions of life – and no country has yet finished this agenda. Women earn less than men and are more likely to work in poor-quality jobs. A third suffer physical or sexual violence in their lifetime. Gaps in reproductive rights and health care leave 800 women dying in childbirth each day”. Disponível em: <<http://beijing20.unwomen.org/en/about>>. Acesso em: 10 maio 2016.

Em meados de 2013, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas requisitou aos Estados-membros que realizassem revisões nacionais compreensivas sobre o progresso das estratégias da plataforma. Seguindo o tom dessa movimentação, que marca os vinte anos da proclamação da plataforma de Pequim, este capítulo procura abordar as transformações ocorridas nas diversas áreas estratégicas da plataforma com foco nas jovens meninas (*the girl-child*), a área crítica de preocupação ou objetivo estratégico L da plataforma, no Brasil. O objetivo estratégico L, intitulado A Menina, afirma que:

em muitos países os indicadores disponíveis demonstram que se discrimina contra a menina desde as primeiras fases da vida, durante sua infância e até a idade adulta. (...) Todas as barreiras devem, portanto, ser eliminadas a fim de permitir que as meninas, sem exceção, desenvolvam o seu pleno potencial e todas as suas capacidades mediante a igualdade de acesso à educação e à formação, à nutrição, aos serviços de saúde física e mental e à informação correspondente (...) (UNFPA, 1995, p. 241).

Nos subtópicos que se seguem, é traçado um retrato da situação atual e das mudanças ocorridas nas últimas décadas nas diversas áreas abrangidas pelos objetivos estratégicos da plataforma, principalmente as áreas de educação, saúde, trabalho, violência e direitos humanos, para as jovens meninas brasileiras de 0 a 17 anos de idade, desde o lançamento da Plataforma de Ação em 1995, utilizando os dados mais recentes disponíveis. Procuramos chamar a atenção para os avanços e para os pontos em que maiores investimentos e maior atenção são necessários para proteger os direitos e promover o desenvolvimento dessas jovens. Inicialmente, é delineado um panorama geral das mudanças sociodemográficas ocorridas nas duas ou três últimas décadas no Brasil que envolvem diretamente esse público-alvo, e em seguida são abordados temas específicos como educação, saúde, trabalho e violência.

Antes de prosseguir, é importante ressaltar que este trabalho não poderia pretender abarcar toda a realidade ampla e multifacetada do tema. Impossível seria dar conta de toda a diversidade relacionada às meninas e jovens brasileiras, e ao falar desse grupo, é importante estar ciente de que:

não existe apenas uma juventude no Brasil. A heterogeneidade e as desigualdades que marcam a sociedade brasileira também se manifestam na situação dos jovens principalmente quando se considera o acesso a direitos, bens e serviços (...). Existem, na verdade, juventudes diversas, imersas em distintos cenários. As mulheres jovens, os jovens negros de ambos os sexos, assim como os jovens das áreas metropolitanas de baixa renda, ou de determinadas zonas rurais são afetados de forma mais severa pela exclusão social, pela falta de oportunidades, e pelo déficit de emprego de qualidade (Costanzi, 2009, p. 19).

Este capítulo procura, portanto, na medida do possível, apresentar os dados sobre a situação das jovens meninas comparativamente por idade, por raça e por região do país.

2 JOVENS MENINAS NO BRASIL: PANORAMA SOCIODEMOGRÁFICO

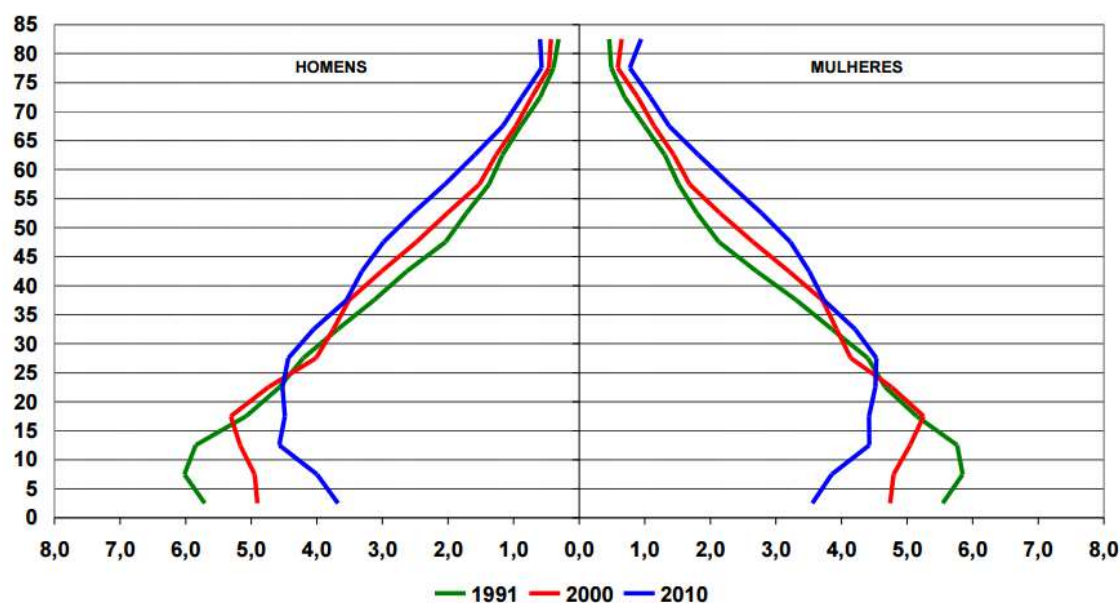
Em algumas partes do mundo, o número de homens excede o de mulheres em cerca de 5 por 100. Os motivos dessa disparidade são, entre outros, as atitudes e práticas prejudiciais, como a mutilação genital das mulheres, a preferência pelos filhos varões que resulta, por sua vez, no infanticídio das meninas e na seleção do sexo antes do nascimento, o casamento precoce, inclusive o casamento de crianças, a violência contra a mulher, a exploração sexual, o abuso sexual, a discriminação contra as meninas nas rações alimentares e outras práticas que afetam a saúde e o bem-estar. Como resultado de tudo isso, um número menor de meninas do que de meninos atinge a idade adulta (UNFPA, 1995, p. 241).

Tanto os progressos quanto os pontos estagnados da relação entre gênero e juventude no Brasil têm sido afetados pelas mudanças demográficas que o país vem experimentando nos vinte anos que se sucederam ao lançamento da plataforma de Pequim e mesmo antes. O Brasil passou por diversas e intensas transformações demográficas nesse período. Essas mudanças vêm colocando um peso maior sobre as gerações futuras, ou seja, as crianças e jovens de hoje, na tarefa de sustentar a economia do país e a população em envelhecimento. Segundo o censo populacional de 1991 do Instituto Brasileiro de Geografia

e Estatística (IBGE), o Brasil possuía uma população total de 146.917.459 pessoas. Em 2010, essa população passou para 190.755.799 pessoas, 56% delas concentradas nas regiões Sul e Sudeste, e das quais aproximadamente 30% possuem até 17 anos de idade. Houve, portanto, um crescimento populacional de quase 30% de 1991 para 2010, a despeito da contínua queda da natalidade durante esse período, o que mudou a forma da pirâmide populacional brasileira (gráfico 1), agora mais larga no meio e mais estreita na base, com um processo de alargamento também no topo da pirâmide em função do crescimento da população mais velha.

GRÁFICO 1

Mudanças na distribuição etária da população brasileira (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Censos demográficos/IBGE de 1991, 2000 e 2010.

Elaboração: IBGE. Disponível em: <<http://teen.ibge.gov.br/censo/censo-2010.html>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

2.1 JOVENS MENINAS: COMPOSIÇÃO POPULACIONAL

Em termos da composição da população, não há grandes diferenças na infância entre o número de meninas e meninos no Brasil. A mortalidade infantil vem caindo no país para ambos os sexos, e o número de meninas em relação ao de meninos, ou a razão de sexo (masculino/feminino) para as crianças e os jovens brasileiros até 17 anos, segundo o censo de 2010, é bem próxima de 1. Ou seja, o número de meninos é semelhante ao de meninas na mesma faixa etária, tanto na zona urbana quanto na zona rural. A razão de sexo da população jovem é mais equilibrada entre as zonas urbana e rural do que no total da população, que

conta atualmente com uma população masculina rural maior do que a feminina. Essa “masculinização” do campo, que se evidencia no Brasil pelo menos até 2010, é um processo que começou a se intensificar a partir dos anos 1970 (Camarano e Abramovay, 1999), provavelmente devido ao crescimento das oportunidades de trabalho para as mulheres no setor de serviços no meio urbano, e à sua crescente escolarização.

A migração das mulheres para as cidades em maiores números do que os homens se relaciona também à questão da sucessão rural. Como os filhos homens “herdam” ou são chamados a assumir a administração das terras da família com maior frequência do que as mulheres, estas se vêem obrigadas a construir sua emancipação econômica de outras formas. No entanto, os movimentos sociais tanto de juventude quanto de mulheres têm procurado modificar essa situação de subalternidade das mulheres no campo, o que pode trazer mudanças na razão de sexo, sobretudo entre os jovens, no meio rural brasileiro. A tabela 1 apresenta a evolução da razão de sexo da população jovem no Brasil para anos selecionados no período de 1995 (ano do lançamento da plataforma de Pequim) a 2014, nos meios rural e urbano, indicando que a migração rural-urbana das mulheres já começa a se evidenciar a partir dos 15 anos, porém operando com menor intensidade nos anos mais recentes.

TABELA 1

Brasil: razão de sexo da população de menos de 1 ano até 17 anos, por domicílio e faixas de idade (1995-2014)

Idade/razão de sexo	PNAD 1995			PNAD 2005			PNAD 2014		
	Rural ¹	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
0 a 4 anos	1,08	1,04	1,05	0,98	1,02	1,01	0,90	1,00	1,02
5 a 9 anos	1,06	0,99	1,01	1,03	1,04	1,04	1,02	1,05	1,04
10 a 14 anos	1,09	1,01	1,03	1,09	1,03	1,05	1,08	1,05	1,06
15 a 17 anos	1,19	0,99	1,03	1,12	0,99	1,01	1,13	1,02	1,04

Fonte: Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs)/IBGE de 1995, 2005 e 2014.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ A PNAD de 1995 não abrange os domicílios rurais da região Norte, exceto Tocantins. Ainda que cause um pequeno viés na comparação das regiões rurais, optamos por manter a região Norte nos outros anos para essa tabela específica, a fim de utilizar o máximo de dados disponíveis.

2.2 JOVENS MENINAS E RAÇA

A raça também é um fator importante a ser levado em consideração na análise das oportunidades das jovens meninas na sociedade brasileira. “Na Plataforma de Ação se reconhece que as mulheres enfrentam barreiras que dificultam sua plena igualdade e seu progresso, devido a fatores tais como raça, idade, idioma, origem étnica, cultura, religião,

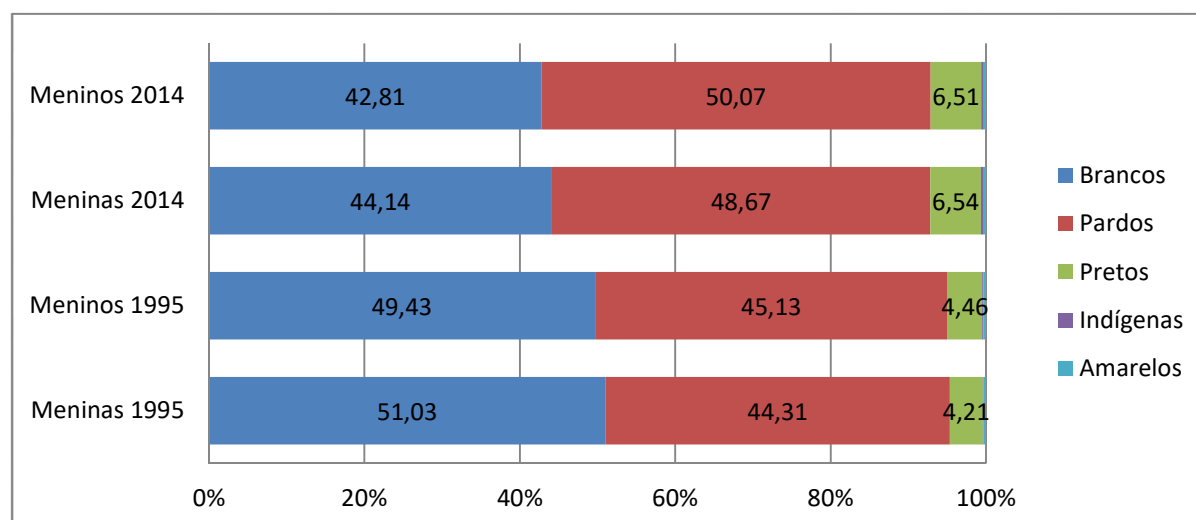
deficiência física ou outros, como pertencerem a populações indígenas” (UNFPA, 1995, p. 163). Ser negra frequentemente configura-se como uma barreira ao desenvolvimento, ao empoderamento e ao acesso a direitos das jovens meninas, e se apenas o fato de ser mulher já representa uma desvantagem em várias instâncias da nossa sociedade, ser mulher e ser negra potencializa essa desvantagem (Santos, 2009). As mulheres negras são as mais sujeitas à exploração no mercado de trabalho (Soares, 2000) e a outras formas de discriminação e desigualdade como a discriminação relativa à seletividade marital (Ribeiro e Silva, 2009) ou à violência doméstica (Pereira, 2013).

O gráfico 2 retrata a distribuição racial dos jovens brasileiros de 0 a 17 anos por sexo, em 1995 e 2014. Ela se diferencia pouco no Brasil por essa categoria, mas se diferencia por domicílio (rural/urbano) e por região do país. Os jovens e as jovens da categoria “pardos” são maioria nas regiões rurais e também nas regiões Norte e Nordeste, ou seja, justamente naquelas regiões de menor desenvolvimento econômico. As categorias raciais “indígenas” e “amarelos” figuram em proporções muito pequenas se comparadas com as demais.

GRÁFICO 2

Brasil: distribuição racial dos jovens de 0 a 17 anos, por sexo e ano (1995 e 2014)

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Não há dúvida de que as disparidades socioeconômicas do país possuem um componente racial. A literatura sobre as desigualdades no Brasil traz abundantes demonstrações nesse sentido, corroborando tanto as origens socioeconômicas da desigualdade racial quanto a presença da discriminação racial (Hasenbalg, 2005), que atinge

necessariamente também as jovens meninas. Ainda que essa atual desigualdade possa ser atribuída em parte a processos históricos desencadeados pela estrutura escravocrata do Brasil Colônia e Império, uma parte dessa desigualdade pode também ser atribuída à discriminação racial propriamente dita (Silva 1988),⁴ e ambos os processos possuem influência nas desigualdades raciais entre as jovens meninas.

O gráfico 3 retrata a associação entre a raça dessas jovens e as diferenças socioeconômicas de suas famílias, comparando a renda familiar *per capita* de meninas brancas e negras (negras se referindo a pretas e pardas) de 0 a 17 anos em cada Grande Região do Brasil, em 1995 e 2014. A primeira coisa que fica evidente é que a renda *per capita* das famílias de meninas negras é cerca de metade, em média, da renda *per capita* das famílias das meninas brancas. Além disso, vemos que existiam em 1995, e existem ainda, disparidades regionais relevantes nas desigualdades raciais. Porém, o dado que chama mais a atenção é a aparente redução nas desigualdades de renda entre famílias de meninas negras e brancas no Brasil desde o lançamento da Plataforma de Ação. Em todas as regiões, as famílias de meninas negras possuem agora uma proporção maior da renda das famílias de meninas brancas, e essa melhoria foi mais patente nas regiões Norte⁵ e Nordeste, as mais desiguais em 1995.

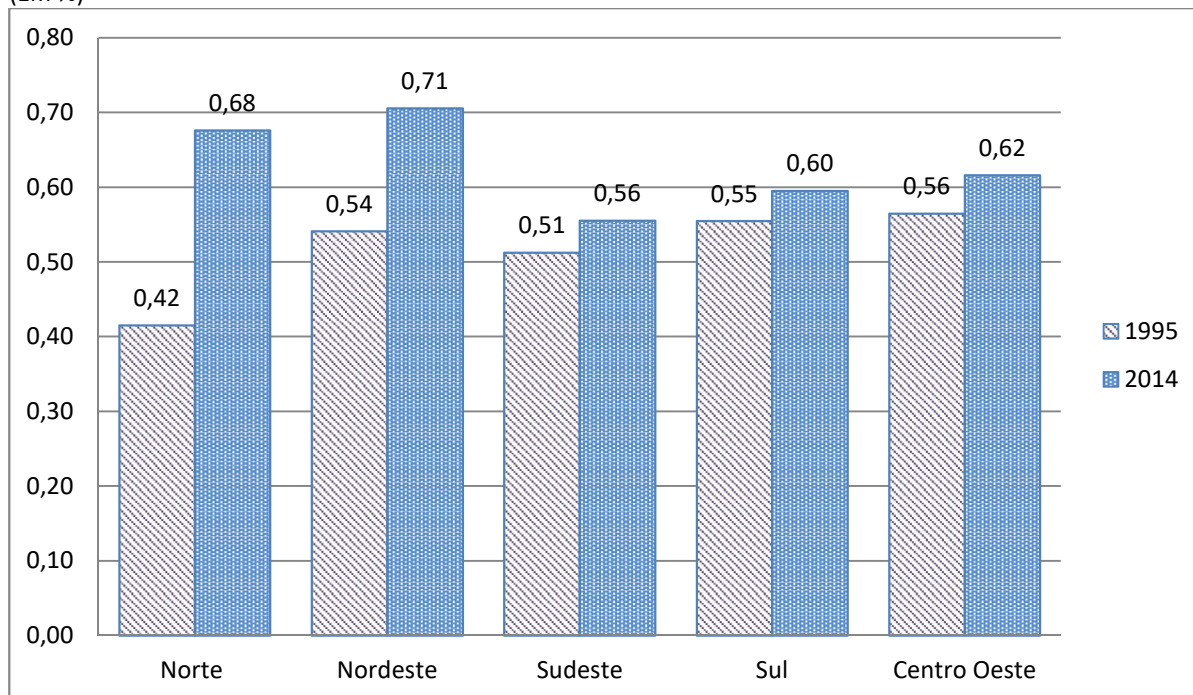
4. O ciclo vicioso de desigualdade experienciado pelos negros no Brasil, criado pela situação de escravidão, que causou menores oportunidades educacionais e no mercado de trabalho ao longo de gerações, poderia teoricamente ser resolvido com políticas econômicas. Porém, isso não eliminaria a discriminação racial, que em parte foi causada por esse processo histórico, mas que o antecede e depende também de outros fatores, como explica Silva (1988).

5. Lembrando novamente que o Norte rural não entra nessa comparação por não estar amostrado na PNAD de 1995.

GRÁFICO 3

Brasil: proporção da renda familiar *per capita* das meninas negras em relação às brancas (1995 e 2014)

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Deve-se acrescentar que tanto a composição racial das diferentes regiões brasileiras quanto as desigualdades raciais vêm se alterando ao longo das últimas décadas em termos de redução real das desigualdades e também devido a mudanças na própria autoclassificação racial dos brasileiros. Citamos, como influências importantes dessas mudanças, as políticas de cotas raciais que vêm sendo implementadas nas universidades e no setor público; os avanços educacionais realizados pela população negra como consequência da expansão geral da educação no país, bem como diversas outras conquistas do movimento negro no país;⁶ e uma maior conscientização da população negra a respeito de sua identidade e seu papel na sociedade. Sobretudo a população negra com mais escolaridade, que tradicionalmente se classificava como branca, pode estar passando a se identificar como negra. “Hoje, mais do que antes, ser negro assumido é o produto da contaminação entre as dinâmicas sociopolíticas brasileiras e os acontecimentos internacionais ao redor do Atlântico Negro” (Sansone, 1996,

6. Não se pode deixar de mencionar a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003 e a implementação da Lei nº 12.288/2010, também conhecida como Estatuto da Igualdade Racial. Vale acrescentar, porém, que a partir da promulgação da Medida Provisória nº 726/2016 o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos foi extinto, e a Seppir, que permaneceu na condição de secretaria especial, passou a ser vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania.

p. 165). Ações como a Lei nº 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira e africana nas escolas públicas e privadas do ensino fundamental e médio, e o Parecer do Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno (CNE/CP) nº 03/2004, que aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, bem como a Resolução do CNE/CP nº 01/2004, que detalha os direitos e as obrigações dos entes federados ante a implementação da lei, possuem também um papel na afirmação da diversidade cultural e da identidade racial das jovens meninas negras no Brasil (Gomes, 2011).

2.3 JOVENS MENINAS E MORTALIDADE

A partir dos anos 1940, começou a acontecer um consistente declínio da mortalidade no Brasil, que se intensificou ao longo das décadas seguintes (IBGE, 2009). Entre as causas desse declínio estão melhorias no sistema de saúde pública e na urbanização e melhorias da infraestrutura urbana e de saneamento básico e regulamentação do trabalho, bem como evoluções da medicina e da indústria químico-farmacêutica, controlando e reduzindo a incidência de diversas moléstias infectocontagiosas e parasitárias, a má nutrição e os problemas relacionados à saúde reprodutiva, quase todos fatores que afetam principalmente as crianças de 0 a 5 anos (IBGE, 2009).

Ao mesmo tempo, vêm aumentando progressivamente os óbitos relacionados a enfermidades não transmissíveis e causas externas (violência, principalmente), conforme o relatório sociodemográfico do IBGE para 2014. Apesar dos problemas de subnotificação de óbitos no país, que incidem principalmente sobre as regiões Norte e Nordeste (IBGE, 2014), pode-se dizer que predominam agora na infância as mortes por afecções perinatais, as quais muitas vezes poderiam ser evitadas com uma melhor cobertura dos atendimentos pré-natal. A Meta 4 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) era reduzir a mortalidade na infância.⁷ O Brasil já ultrapassou a meta, com a mortalidade de crianças menores de 5 anos tendo caído para 16,4 por mil nascidos vivos em 2015, abaixo dos 17,9 por mil crianças previstos pela Meta 4 dos ODM para esse mesmo ano. As taxas de mortalidade infantil também caíram significativamente, tendo passado de 37,9 óbitos por mil nascidos vivos em

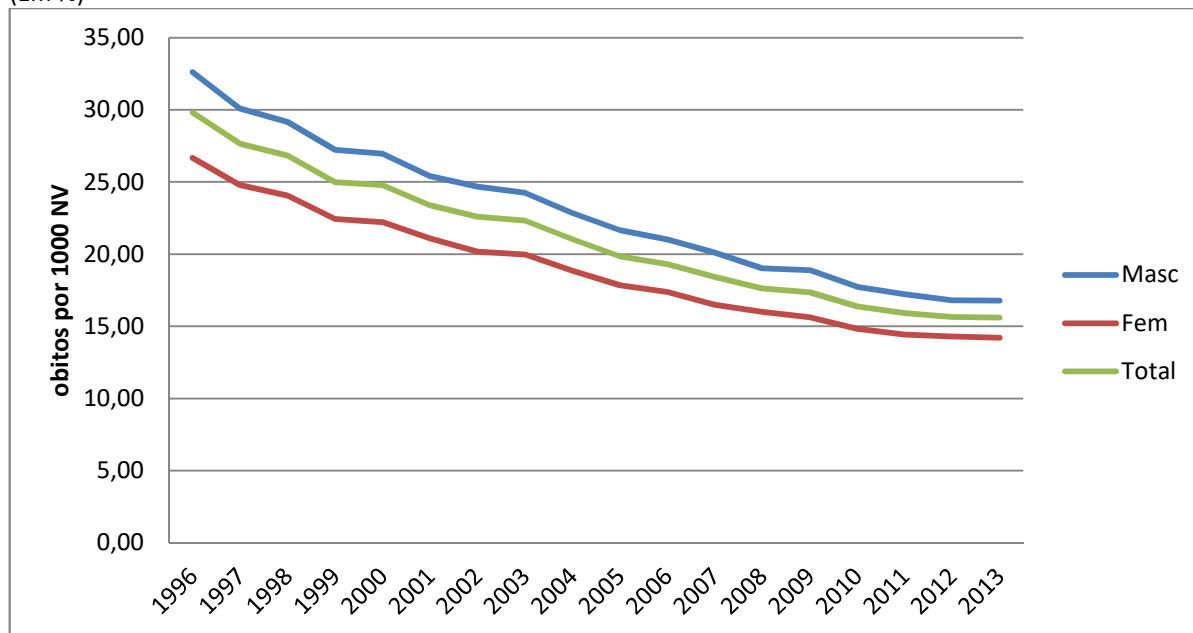
7. A mortalidade na infância se refere às crianças entre 0 e 5 anos, enquanto a mortalidade infantil se refere às menores de um ano de idade.

1995, ano do lançamento da plataforma de Pequim, para 13,82 óbitos por mil em 2015. Tanto as taxas de mortalidade infantil quanto as de mortalidade na infância por sexo mantiveram diferenças constantes e esperadas, e caíram na mesma velocidade nos últimos anos, não havendo grandes diferenças entre meninos e meninas – exceto por uma ligeira convergência entre as taxas.

A literatura demográfica tem mencionado causas sobretudo genéticas e biológicas para a sobremortalidade masculina na infância. As meninas nascem em menores números, mas são mais resistentes a determinadas doenças e vivem mais tempo do que os meninos (Vallin, 2004). Causas culturais e biológicas tais como o infanticídio feminino, práticas de privilegiar a nutrição de meninos em detrimento da de meninas, entre outras (Sen, 1997), determinaram um reduzido número de meninas em relação ao de meninos em alguns países, como menciona o texto da Plataforma (UNFPA, 1995, p. 241). Porém, esse não é o caso do Brasil, como mostra o gráfico 4. Mesmo diferenças na mortalidade infantil por raça, que em meados dos anos 1990 eram significativas no Brasil, são pouco evidentes no período atual.⁸

8. Esse dado não se aplica quando se trata da mortalidade de crianças indígenas, as quais, independente do sexo, possuem taxas de mortalidade e morbidade maiores do que as das crianças não indígenas. A despeito das dificuldades de acessar essa população, dados da PNAD de 2013 indicavam que a mortalidade das crianças indígenas de até 9 anos era mais do que o dobro da mortalidade de crianças não indígenas, 43,96 mortes por mil crianças com menos de 1 ano, tendo subido ao invés de cair em anos recentes.

GRÁFICO 4

Brasil: taxa de mortalidade na infância segundo sexo (1996-2013)(Em %)¹

Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC) do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Por 1 mil nascidos vivos.

Para além da sobremortalidade na infância, a mortalidade masculina é superior à feminina no Brasil ao longo de toda a vida, como mostra a esperança de vida ao nascer inferior para os homens (IBGE, 2014): ela passou de 63,1 anos em 1990 para 71,3 anos em 2013, e para as meninas nesse período passou de 70,94 anos para 78,6 anos. Porém, com o avanço da idade, as causas culturais e socioeconômicas passam a substituir as causas biológicas. Assim, a diferença entre as taxas de mortalidade de meninos e meninas se torna bem maior na juventude, a partir do aumento das mortes masculinas de jovens brasileiros, em especial dos jovens negros de 15 a 24 anos, por causas externas, incluindo acidentes e principalmente a violência. A tabela 2 mostra a mortalidade ajustada em números absolutos para crianças e jovens brasileiros de ambos os sexos em 2012, com o cálculo da razão de mortalidade por idade, evidenciando o aumento na mortalidade masculina em relação à feminina a partir dos 15 anos.

TABELA 2

Brasil: número de óbitos na população jovem, por sexo e faixa etária (2012)

	Menor 1 ano	1 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	Total
Masculino	24.991	3.913	2.492	3.858	18.488	53.742
Feminino	19.968	3.194	1.847	2.257	4.499	31.765
Total	44.959	7.107	4.339	6.115	22.987	85.507
Razão de sexo (masculino/feminino)	1.25	1.23	1.35	1.71	4.11	1.69

Fonte: SIM/DATASUS.

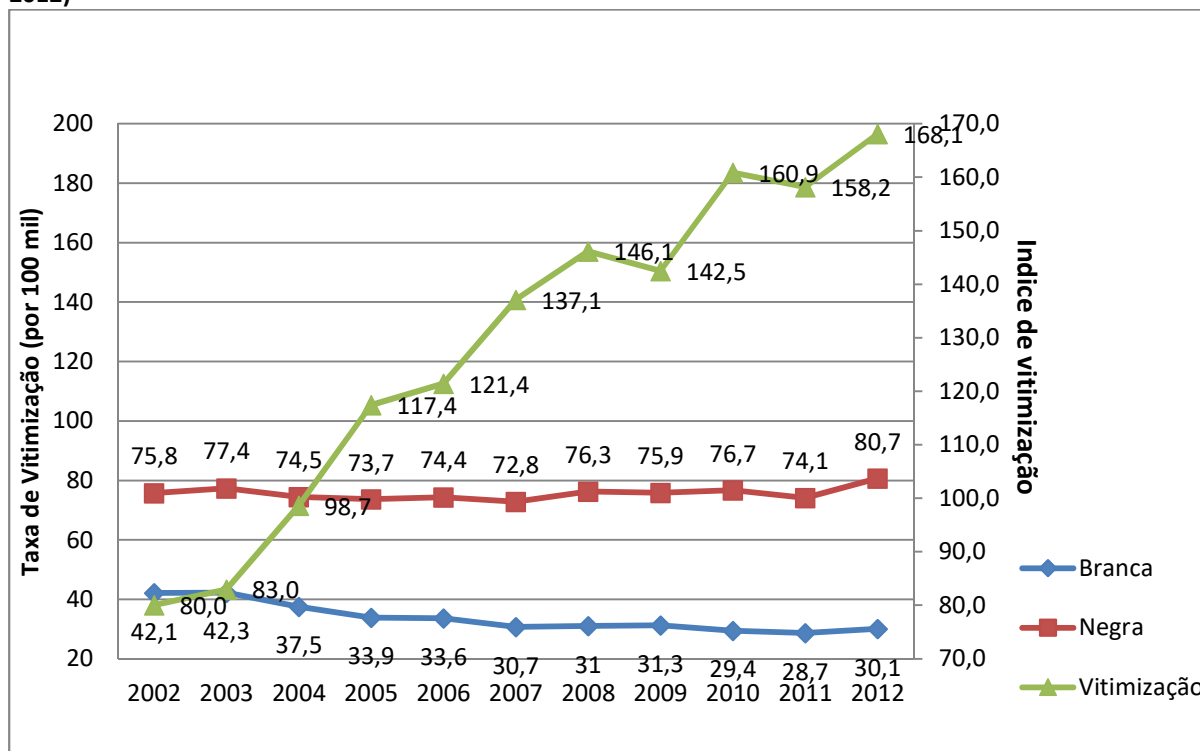
Obs.: Dados ajustados para contornar problemas de incompletude na informação.

Em 2013, as causas externas foram responsáveis por 56,6% do total de mortes de brasileiros entre 1 e 19 anos de idade. Os homicídios sozinhos foram responsáveis por quase a metade da mortalidade de jovens entre 16 e 17 anos de idade, e a tendência dessa taxa é continuar aumentando. Apenas entre 2010 e 2013 o aumento das mortes por causas externas foi de 9,9% (ou 7,1% de aumento real se considerarmos o aumento populacional). Os jovens entre 16 e 17 anos do sexo masculino em 2013 representavam 93% das vítimas de mortes violentas no ano para essa faixa etária (Waiselfisz, 2014). O gráfico 5 mostra as taxas de homicídio da população jovem por raça e a taxa de vitimização da população negra jovem elaborada por Waiselfisz (2014), que corresponde a uma razão entre as taxas de homicídio negra e branca. Essa taxa de vitimização mostra o quanto aumentou o intervalo entre a taxa de homicídios da população jovem negra (15 a 29 anos) em relação à branca, ou seja, mostra que essa última caiu enquanto a primeira subiu ao longo desse período. Por exemplo, em 2012, a taxa de vitimização foi de 168,1, o que significa que, proporcionalmente, morreram 168,6% jovens negros a mais do que brancos. Algumas causas apontadas para esse quase “extermínio étnico” da juventude negra masculina no Brasil são a pobreza e a falta de oportunidades desses jovens, desproporcionalmente submetidos a essas condições, os quais convivem diariamente com a violência em seus locais de moradia e lazer e muitas vezes acabam cooptados por organizações criminosas (Falcão, 2015). A posse de armas de fogo e a exposição a estas, a despeito dos avanços obtidos com o Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003), bem como a violência policial, são citadas como algumas

das grandes causas da mortalidade desses jovens, pois grande parte dessas mortes são mortes “matadas” com uso de armas de fogo (Waiselfisz, 2015a; Ruotti *et al.*, 2014).⁹

GRÁFICO 5

Brasil: taxas de homicídio do branco e do negro e vitimização negra na população jovem de 15 a 29 anos (2002-2012)



Fonte: Waiselfisz (2014).

O Programa de Redução da Violência Letal (PRVL), criado em 2007 pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Observatório de Favelas e o Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV-Uerj) criaram um índice que objetiva estimar o risco de mortalidade por homicídios na adolescência, especificamente na faixa dos 12 aos 18 anos, denominado Índice de Homicídios na Adolescência (IHA). “O IHA expressa, para cada grupo de mil pessoas com idade de 12 anos, o número de adolescentes nessa idade inicial que serão vítimas de homicídio antes de completarem 19 anos” (Borges e Cano, 2012, p. 11).

9. Pesquisa realizada por Michel Misse em 2005 aponta que a maioria dos “mortos” constantes nos chamados “autos de resistência” policiais eram homens negros ou pardos com menos de 30 anos e moradores de favelas (Nascimento, Grillo e Neri, 2009). Em outubro de 2015, os comandos das polícias federal e civil aboliram dos boletins de ocorrência a expressão “auto de resistência”, que alegadamente mascarava os homicídios conduzidos por policiais.

A região Sudeste do país apresentou o menor valor do IHA em 2009 (1,88), de acordo com relatório publicado em 2012, enquanto a região Nordeste apresentou o maior valor (4,28). No entanto, como a região Sudeste é a mais populosa, esse valor representa um número bastante significativo de óbitos. Para adolescentes entre 12 e 18 anos, as mortes estimadas para o intervalo 2009-2015 eram de 11.971 jovens, enquanto o valor para a região Nordeste representava uma estimativa de 11.808 homicídios nessa faixa etária para o mesmo período (Borges e Cano, 2012).

A investigação das desigualdades de gênero no que se refere à mortalidade levanta graves questões que não podem ser ignoradas. Houve queda nas taxas de mortalidade infantil e na infância tanto para meninas quanto para meninos (exceto para as crianças indígenas). Mas na população jovem, embora as taxas de mortalidade tenham se mantido constantes para as meninas, destaca-se a alta vitimização dos negros do sexo masculino, e o fato de que esta vem crescendo ao longo desse período, demandando políticas urgentes direcionadas para esse grupo social específico.

2.4 JOVENS MENINAS, NUPCIALIDADE E FECUNDIDADE

Mais de 15 milhões de meninas nas idades de 15 a 19 anos dão à luz a cada ano. A maternidade em idade muito jovem acarreta complicações durante a gravidez e o parto e constitui um risco de óbito materno muito superior à média. Os níveis de morbidez e mortalidade entre os filhos de mães jovens são muito elevados. A maternidade precoce continua sendo um impedimento para a melhoria da condição educativa, econômica e social das mulheres em todas as partes do mundo. Em geral, o casamento e a maternidade precoces podem reduzir severamente as oportunidades de educação e trabalho da mulher, bem como sua qualidade de vida e a dos seus filhos (UNFPA, 1995, p. 242).

Para tratados internacionais como *A Convenção sobre os Direitos da Criança* (UNICEF, 2004), uma pessoa com menos de 18 anos de idade é considerada criança. Sendo assim, o casamento envolvendo meninas ou meninos menores de 18 anos é referido na literatura como *casamento infantil* ou *casamento adolescente*. Segundo dados do Instituto Promundo

(Taylor *et al.*, 2015), o Brasil é o quarto país do mundo em número de mulheres que estão casadas ou em coabitação aos 15 anos de idade. A idade a partir da qual os brasileiros podem se casar legalmente é 18 anos. Meninas entre 16 e 18 anos podem se casar com o consentimento dos pais, mas não antes dessa idade, exceto em caso de gravidez,¹⁰ de acordo com o art. 1.520 do Código Civil. Apesar do casamento *formal* na infância/adolescência ser um problema que vem decrescendo no Brasil, o censo populacional de 2010 indica que 5,48% das meninas de 15 a 17 anos vivem com um cônjuge ou companheiro, e 1,89% não vivem, mas já viveram.

Os resultados da pesquisa realizada pelo Instituto Promundo em parceria com instituições dos estados do Maranhão e do Pará (Taylor *et al.*, 2015), nas cidades de São Luís e Belém do Pará, indicam que a maioria das uniões de meninas menores de 18 anos nessas regiões do Brasil possui natureza informal, é realizada com o consentimento das menores e de seus pais e com homens mais velhos do que elas. A idade média ao casar e ao ter o primeiro filho das jovens entrevistadas nessa pesquisa foi de 15 anos, enquanto a idade média dos seus parceiros foi de nove anos a mais, ou seja, 24 anos. A pesquisa ainda levantou alguns dos principais fatores que explicam o casamento adolescente no Brasil, quais sejam:

- 1) o desejo, frequentemente manifestado por membros da família da menina, de lidar com uma gravidez indesejada a fim de proteger a reputação da menina e de sua família e garantir a responsabilidade do homem por ela e seu futuro bebê; 2) desejo de controlar a sexualidade da menina e prevenir comportamentos “de risco” tais como sexo casual e saídas com amigos, associados ao fato de a menina ser solteira; 3) desejo de segurança financeira por parte da menina e/ou seus familiares; 4) uma expressão da agência das meninas e seu desejo de

10. Os incisos VII e VIII do art. 107 do Código Penal, que previam a extinção da punibilidade do crime contra a dignidade sexual pelo casamento, foram extintos pela Lei nº 11.106/2005, tornando sem valor a parte do Código Civil que previa o casamento para menores de 16 anos como maneira de revogar a punição do que era antes conhecido como crime contra os costumes. Nota-se que apenas a partir de 2009, com a “sanção da Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, o estupro passou a ser um crime contra a dignidade e liberdade sexual. Portanto, somente nos últimos anos o legislador reconheceu explicitamente a dignidade e a liberdade sexual como um bem jurídico protegido, em que toda pessoa humana, independentemente do seu sexo, tem o direito de exigir respeito em relação à sua vida sexual, como também tem a obrigação de respeitar as opções sexuais alheias” (Maggio, 2013 *apud* Cerqueira e Coelho, 2014, p. 4).

deixar a casa dos pais, especialmente quando em um contexto de oportunidades educacionais e de trabalho limitadas e/ou de experiências de abuso ou controle sobre sua mobilidade na família de origem; 5) desejo do marido em potencial de se casar com meninas mais jovens (vistas como mais atraentes sexual e fisicamente, e mais fáceis de controlar do que mulheres adultas) e o poder de decisão desproporcional dos homens nos casamentos (Taylor *et al.*, 2015, p. 13, tradução nossa).

Embora nem sempre esse seja o caso, ao assumir a responsabilidade por uma família em idade considerada ainda como infantil essas meninas podem perder oportunidades de desenvolvimento e educação que proporcionariam a elas uma vida melhor no futuro, como denuncia o texto da própria plataforma de Pequim. A nupcialidade, ou o casamento de jovens meninas, é uma importante expressão de desigualdades de gênero. A tabela 3 mostra a proporção de meninas e meninos que foram classificados na PNAD como “pessoa de referência da família” ou “cônjuge da pessoa de referência”, deixando clara a desigualdade no exercício desses papéis entre ambos. Como já foi dito, o casamento infantil/adolescente pode reduzir as chances dessas meninas de reverter o ciclo de pobreza e vulnerabilidade em que já se situam, e essa situação é mais típica de países mais pobres e de comunidades em situação de pobreza ou baixo desenvolvimento econômico. O gráfico 11, discutido mais adiante, mostra que as meninas casadas, mesmo quando não possuem filhos, frequentam significativamente menos a escola do que as solteiras. Segundo UNFPA (2013, p. 9), “apesar dos compromissos quase universais para eliminar o casamento de crianças, uma em cada três meninas em países em desenvolvimento (excluindo a China) se casa antes dos 18 anos. A maioria dessas meninas é pobre, tem baixa escolaridade, e vive em áreas rurais”.

TABELA 3

Brasil: diferença na porcentagem de meninas e meninos classificados como pessoa de referência ou cônjuge, por faixa etária e ano
(Em %)

	PNAD 1995		PNAD 2005		PNAD 2014	
	Pessoa de referência	Cônjuge	Pessoa de referência	Cônjuge	Pessoa de referência	Cônjuge
Meninas de 10 a 14 anos	0,06	0,50	0,10	0,50	0,18	0,43
Meninos de 10 a 14 anos	0,03	0,01	0,06	0,04	0,04	0,01
Meninas de 15 a 17 anos	2,02	8,79	2,77	8,05	2,92	6,47
Meninos de 15 a 17 anos	1,63	0,04	1,48	0,18	1,39	0,22

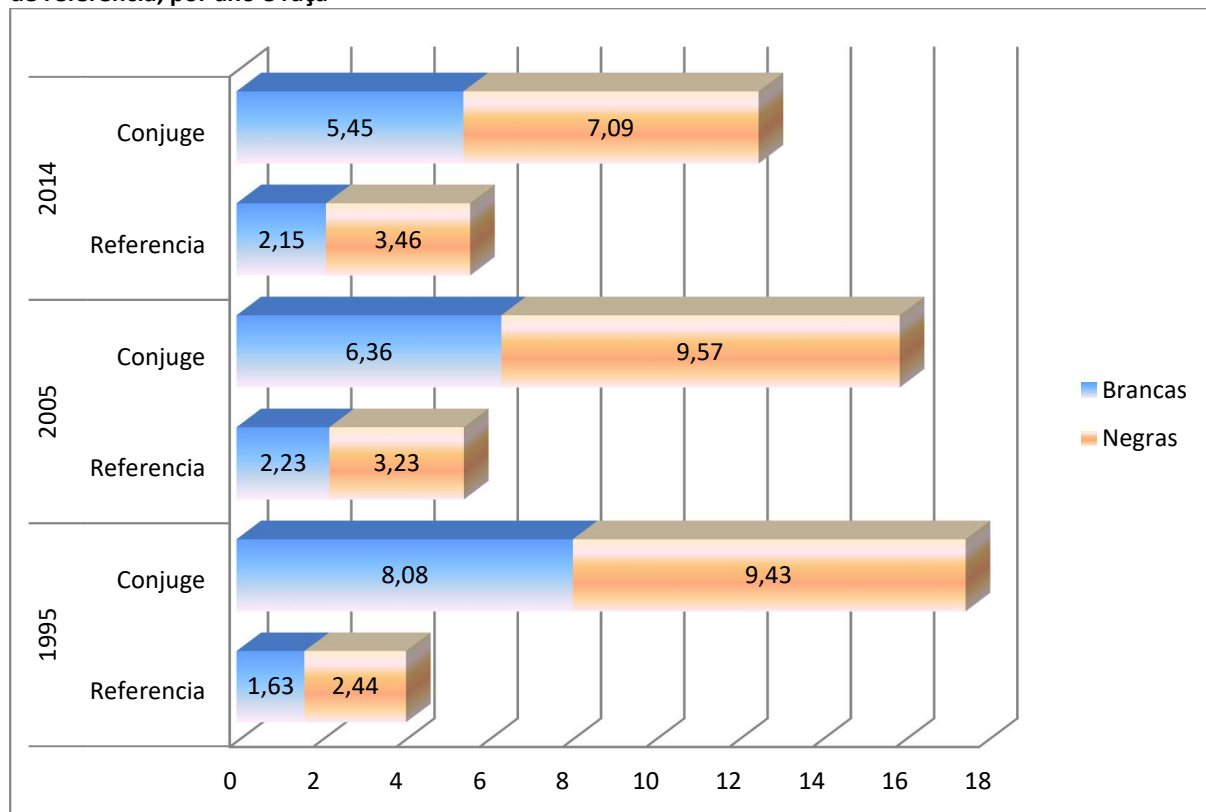
Fonte: PNADs/IBGE.

Elaboração da autora.

Não apenas o casamento e a responsabilidade pela família e pelos filhos afetam meninas em proporção muito maior do que meninos, mas mesmo entre as meninas esse dado leva a desigualdades entre grupos. Meninas pertencentes a grupos tradicionalmente mais vulneráveis ou mais frequentemente submetidos a condições de vida mais precárias, como as meninas negras, estão desproporcionalmente sujeitas a assumir responsabilidade pela família antes dos 18 anos de idade, como mostra o gráfico 6. Mesmo em 2014 eram aproximadamente 315 mil meninas negras na posição de cônjuge ou pessoa de referência na família, contra aproximadamente 164 mil meninas brancas nessas posições.

GRÁFICO 6

Brasil: proporção de meninas de 15 a 17 anos que são pessoa de referência na família ou cônjuge da pessoa de referência, por ano e raça



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Um dos maiores problemas do casamento infantil ou adolescente, quando não a causa que leva a esse casamento, é a gravidez precoce. O censo brasileiro de 2010 indica que, na faixa etária de 11 a 17 anos, 32,4% das meninas já tinha tido pelo menos um filho nascido vivo, e a maioria destas mães adolescentes era ou já tinha sido casada ou vivido em união consensual. Das meninas de 11 a 17 anos que nunca viveram em companhia do cônjuge ou companheiro, menos de 1% tinha tido filhos, enquanto que 33% das que viviam e 40% das que tinham vivido com o cônjuge ou companheiro no período de referência do censo tiveram pelo menos um filho. Assim como no casamento, a gravidez de jovens mães na maior parte das vezes indica uma situação de vulnerabilidade social que atinge as meninas-mães com muito maior intensidade do que os meninos-pais, e reduz as oportunidades tanto educacionais como laborais dessas futuras mulheres adultas, impedindo que elas tenham uma participação mais equitativa em relação aos homens na sociedade. Apesar disso, a gravidez adolescente é um fenômeno complexo, e não se pode emitir juízos de valor

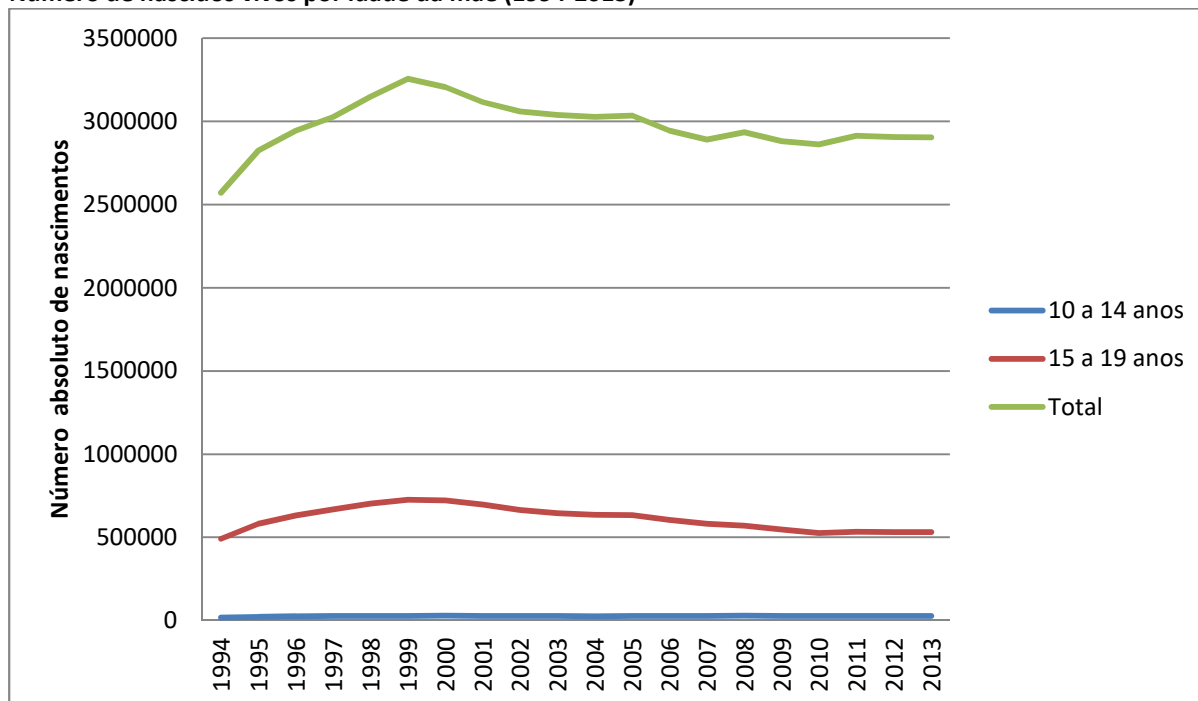
precipitadamente sobre esse evento. Muitos estudos indicam que – além do fato de em diversos contextos culturais como o de meninas ciganas ou indígenas de algumas etnias a gravidez adolescente ser culturalmente bem aceita – em muitas ocasiões, mesmo nos grupos sociais majoritários, ela tem consequências que podem ser consideradas positivas (Dias e Teixeira, 2010; Dadoorian, 2003).

Muitas vezes, a gravidez pode ser desejada pelas jovens, pois é tida como uma via de acesso a um novo estatuto de identidade e de reconhecimento através do papel materno. A maternidade, nesses casos, pode ser vista como uma ocupação, um papel que dá um sentido à vida da jovem. Na falta de outros projetos de vida, ou frente à dificuldade em vislumbrar a possibilidade de efetivar planos alternativos, a gravidez pode ser percebida pela adolescente como uma forma de reconhecer a si mesma, de marcar seu próprio espaço na família e de ser reconhecida nos seus ambientes de convívio (Dias e Teixeira, 2010, p. 129).

O envelhecimento da população e a redução das taxas de fecundidade no Brasil seguem padrões semelhantes aos dos demais países latino-americanos, com as taxas brutas de mortalidade e nascimentos começando a cair a partir dos anos 1960 (Alves, 2008). Porém, o número total de nascidos vivos no Brasil apenas começou a cair no final da década de 1990. O número de nascimentos das meninas entre 15 e 19 anos seguiu a tendência geral. Já os nascimentos entre meninas de 10 a 14 anos, em que pese o fato de que a taxa de fecundidade tem sido bastante baixa nessa faixa etária, ela está praticamente estabilizada, e pode-se mesmo falar de uma tendência a aumentar. O gráfico 7 mostra o número de filhos nascidos vivos de jovens meninas de 10 a 14 anos e de 15 a 19 anos e o número total no Brasil de 1994 até 2013, indicando que a natalidade de mães adolescentes a partir de 15 anos passou a cair depois de 1998, embora continue alta para a idade. De outro modo, entre as mães de 10 a 14 anos, vale mencionar que foram 17.628 nascimentos em 1994, e esse número subiu progressivamente até estabilizar em torno de 27 mil nascimentos de mães nessa faixa etária desde o início deste século até 2013.

GRÁFICO 7

Número de nascidos vivos por idade da mãe (1994-2013)



Fonte: SINASC/DATASUS.

Elaboração da autora.

Deve-se ressaltar que os números do gráfico 7 são retirados das declarações de nascidos vivos feitas logo após o nascimento, e a proporção de nascimentos para os quais foi feita essa declaração vem crescendo ao longo das últimas décadas no Brasil, o que pode causar um viés das estimativas dando uma impressão falsa do aumento de nascimentos. Praticamente 98% destes são registrados hoje no país, enquanto em 2001, ou seja, há poucos anos, a cobertura era de apenas 86,3% dos nascimentos (IBGE, 2009).

Mais do que a declaração de nascidos vivos, é importante salientar que o registro civil do nascimento em cartório, que gera a certidão de nascimento, é um direito do qual os cidadãos estão cada vez mais conscientes. Ele é “um primeiro ato de reconhecimento social”, a oficialização “de sua identificação e da sua relação com o Estado, condições fundamentais do exercício da cidadania” (IBGE, 2010). A plataforma de Pequim assinala que faz parte das ações governamentais a serem empreendidas pelos governos nacionais:

de conformidade com o artigo 7º da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotar medidas para garantir o registro imediato da criança após o nascimento, bem como, na medida do possível, o seu direito a

ter um nome e uma nacionalidade desde o nascimento, e o direito de conhecer os seus pais e ser por eles cuidada (UNFPA, 1995, p. 243).

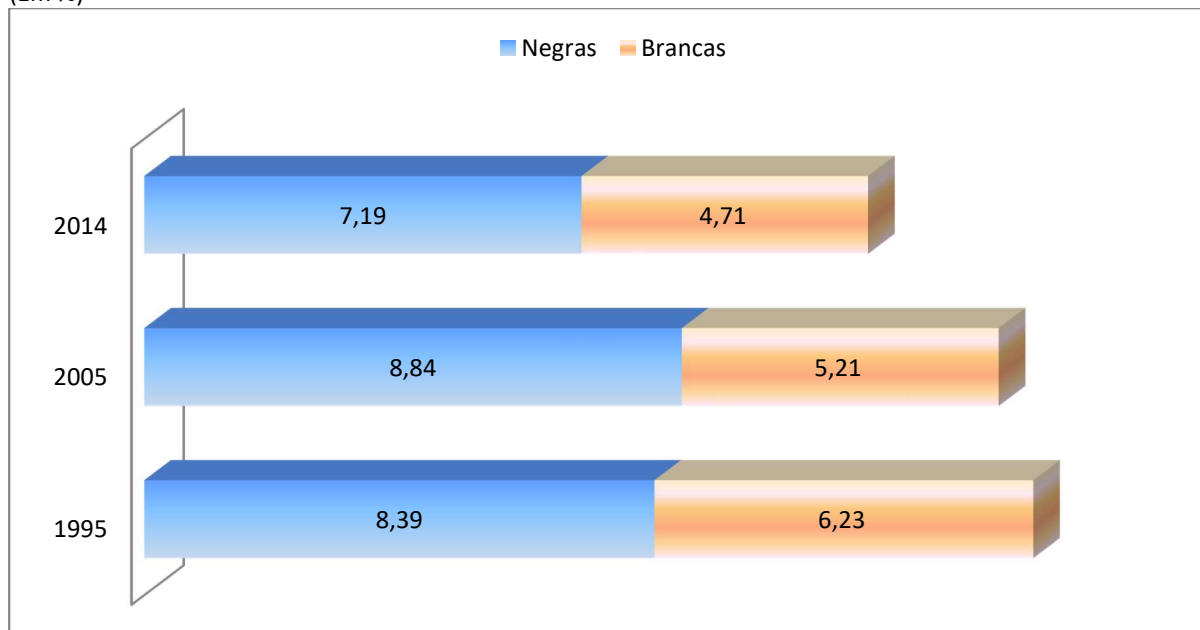
Os registros civis de nascimentos no Brasil também vêm crescendo para crianças de ambos os sexos, bem como vem diminuindo a proporção de registros tardios, feitos após o primeiro ano de nascimento. Em 2001, estimava-se que o sub-registro de nascimentos era de cerca de 23%, enquanto em 2010, ano do último censo demográfico, ele já era de apenas 6,6% (IBGE, 2010). Algumas medidas tomadas pelo Estado brasileiro nos últimos anos para reduzir o sub-registro foram gratificações em alguns estados para os registradores civis voluntários e para unidades de saúde que estimulem as mães a registrarem seus filhos recém-nascidos; campanhas nacionais; instalação de postos de registro nas unidades de saúde; entre outras (IBGE, 2010).

Independente das dificuldades de acompanhar a tendência histórica de nascimentos devido a informações imprecisas nas décadas passadas, os dados indicam que a distribuição racial das meninas com filhos no Brasil se tornou menos desigual ao longo das duas últimas décadas, como mostra a comparação entre 1995 e 2014 evidenciada no gráfico 8. No entanto, meninas negras (pretas e pardas) e indígenas ainda correspondem a uma porcentagem maior das mães jovens do que as meninas brancas. A diferença na incidência de gravidez adolescente em diferentes grupos sociais, além de fatores culturais, pode ser associada a diversas questões sociais, tais como a pressão para que as meninas se casem e tenham filhos cedo, a falta de perspectivas em relação à escola e ao trabalho e a falta de conhecimento sobre contracepção, bem como as situações de violência sexual (WHO, 2012 *apud* IBGE, 2015).

GRÁFICO 8

Meninas de 15 a 17 anos com filhos em cada grupo racial (1995, 2005 e 2014)

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

É importante observar que a gravidez também é uma consequência sofrida por 15% das meninas entre 14 e 17 anos que foram vítimas de estupro com penetração vaginal (Cerqueira, 2014). O aborto, nesses casos, é legalizado, mas é difícil mensurar as ocasiões em que é praticado. Além disso, as condições no país para a realização de um aborto legal são precárias, incluindo a escassez de profissionais preparados e as objeções éticas e morais ao aborto em si, o que dificulta o atendimento às vítimas. Dados recentes indicam que 15,4% das mulheres brasileiras que passaram por um aborto legalizado tinham menos de 15 anos, e o principal motivo indicado para o procedimento (94% do total de casos para todas as mulheres) foi o estupro (Madeiro e Diniz, 2016).

O panorama sociodemográfico do Brasil mostra que, nos 20 anos que se sucederam ao lançamento da plataforma de Pequim, houve progresso no quadro de vulnerabilidade e desigualdade entre jovens meninas, e entre meninas e meninos. Houve redução, para ambos os sexos, da mortalidade e da morbidade de crianças menores de 5 anos, uma redução em tamanho de todas as coortes de idade entre 0 e 17 anos e uma redução da fecundidade e do número de casamentos para aquelas meninas entre 15 e 17 anos. Porém, muito ainda resta a ser feito para que o Brasil possa atingir as metas propostas na Plataforma. Problemas como a violência e a maternidade precoce ainda afetam as jovens meninas no país em proporções

altas considerando os padrões dos países desenvolvidos, e as consequências desses fatores acabam por perpetuar a própria situação de vulnerabilidade.

3 EVOLUÇÃO DA ESCOLARIDADE PARA AS JOVENS MENINAS BRASILEIRAS

Eliminar a discriminação contra as meninas na educação e na formação profissional (...).

Medidas que os governos devem adotar: a) assegurar o acesso universal das meninas e dos meninos, em condições de igualdade, ao ensino primário, para que possam completá-lo, e suprimir as diferenças existentes atualmente entre eles, conforme estipula o artigo 28 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança; do mesmo modo, assegurar o acesso em condições de igualdade à educação secundária até o ano 2005 e à educação superior, inclusive formação profissional e técnica, para todas as meninas e meninos, inclusive os desfavorecidos e os bem-dotados (UNFPA, 1995, p. 245).

Houve muitas melhorias na educação brasileira nas duas últimas décadas que aproximam a educação das jovens meninas dos objetivos estratégicos da plataforma de Pequim. Apesar da cobertura ainda insuficiente, houve uma notável expansão da educação infantil, tanto de 0 a 3 anos quanto de 4 a 6 anos. A educação primária alcançou a quase universalização, com 98,69% das crianças entre 6 e 9 anos frequentando alguma escola, de acordo com a PNAD de 2014, e tem permanecido nesse patamar. Houve também uma grande expansão dos ensinos fundamental e médio. Tanto meninos quanto meninas se beneficiaram dessas melhorias.

A legislação brasileira sofreu diversas alterações nesse período, no intuito de incluir o maior número de crianças possível na escola e ampliar o período de escolarização. A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, ampliou, progressivamente, a obrigatoriedade da educação básica para a faixa de 4 a 17 anos de idade até 2016. A Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, oficializou essa mudança, alterando o texto original da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).¹¹ A educação básica passou a ser organizada em três etapas: pré-escola (de 4 a 5 anos de idade, nível

11. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>.

obrigatório da educação infantil), ensino fundamental e ensino médio. Houve ainda a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), institucionalizado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007,¹² que representa uma ampliação do até então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996,¹³ o qual vigorou até 2006. O Fundeb passou a destinar recursos para a educação básica tanto na modalidade regular quanto na integrada, que corresponde à educação profissional e educação de jovens e adultos, a qual também experimentou crescimento significativo no período.

Em 2006, a obrigatoriedade do ensino fundamental foi ampliada de oito para nove anos de duração, através da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006,¹⁴ e, no ano seguinte, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação, deu clara ênfase ao ensino fundamental e definiu metas para a melhoria da qualidade a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014,¹⁵ também prevê em suas metas um forte investimento no ensino infantil e fundamental e na expansão da educação pública. Todos esses mecanismos vêm contribuindo para a ampliação da educação infantil e jovem no país, com redução das desigualdades de gênero.

Outro desafio da educação básica levantado pela plataforma de Ação, no qual o Brasil vem realizando progressos, é o atendimento escolar dos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, o que está de acordo também com a Meta 4 do PNE. Por exemplo, uma das deficiências que mais impacta o acesso à escola é a deficiência motora severa, isto é, crianças com grande dificuldade ou que não conseguem de modo algum andar ou subir degraus. A partir dos censos demográficos é possível observar mudanças significativas no acesso à escola das crianças de 6 a 14 anos com deficiência motora severa entre 2000 e 2010. Enquanto mais da metade dessas crianças estava fora da escola em 2000, cerca de um terço das mesmas não frequentava a escola em 2010. Durante esses dez anos, verificou-se uma

12. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>.

13. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>.

14. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm>.

15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>.

ampliação das diferenças regionais, devido principalmente ao avanço maior das políticas/ações governamentais em algumas regiões do que em outras. A região Sudeste, por exemplo, apresentava uma proporção de crianças fora da escola com essa deficiência, nessa faixa etária, de 3,1 pontos percentuais (p.p.) a menos do que a região Nordeste em 2000. Em 2010, essa diferença passou para 9,8 p.p., pois houve uma queda de 28,4 p.p. na porcentagem de crianças com deficiência que não frequentavam a escola no Sudeste, e no Nordeste essa queda foi de apenas 19,1 p.p. Mesmo com melhorias em todas as regiões, os avanços não foram suficientes para a universalização do atendimento escolar desse grupo. No entanto, não foram observadas grandes diferenças de gênero nesse quesito (IBGE, 2014).

A transição demográfica pela qual o Brasil vem passando nas últimas décadas, evidenciada na pirâmide etária apresentada no início deste capítulo, teve consequências diretas nos indicadores educacionais brasileiros. Entre os censos de 1991 e 2010, o Brasil experimentou grandes variações em sua estrutura etária e no tamanho da família, com uma redução no número de crianças e aumento do número de jovens no Brasil. Entre 1977 e 1999, por exemplo, o número de irmãos entre 0 e 6 anos caiu mais de 50%, e o número de irmãos entre 7 e 17 anos caiu 45% nas famílias brasileiras, o que se combina com uma grande diminuição do número de famílias com mais de quatro filhos (Lan e Marteletto, 2006; Collares, 2010). A escolaridade média das mães no Brasil também cresceu mais de 100% nesse mesmo período. Teorias sobre a transição demográfica mostram que a redução do número de crianças em idade escolar combinada com um aumento na educação das mães ocasiona maior acesso à escola e melhoria na sua qualidade, mesmo sem grandes investimentos públicos. O Brasil se beneficiou deste processo, como demonstra o fato de que, ao final dos anos 1990, o acesso à escola de estudantes entre 7 e 14 anos se tornou quase universal (Lan e Marteletto, 2006; Collares, 2010).

Entretanto, mesmo com essas melhorias, os resultados educacionais brasileiros ainda não são satisfatórios. O processo de ampliação da matrícula vem acompanhado de diferenças no acesso entre as regiões rural e urbana, entre os sexos e entre as cores/raças, e tem se mantido um alto grau de repetência. O relatório sobre o enfrentamento da exclusão escolar publicado em 2014 pelo UNICEF mostra que, embora uma porcentagem considerável de crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos estivesse frequentando a escola em 2010 (91,52%), em números absolutos eram mais de 3,8 milhões nessa faixa etária que não estavam

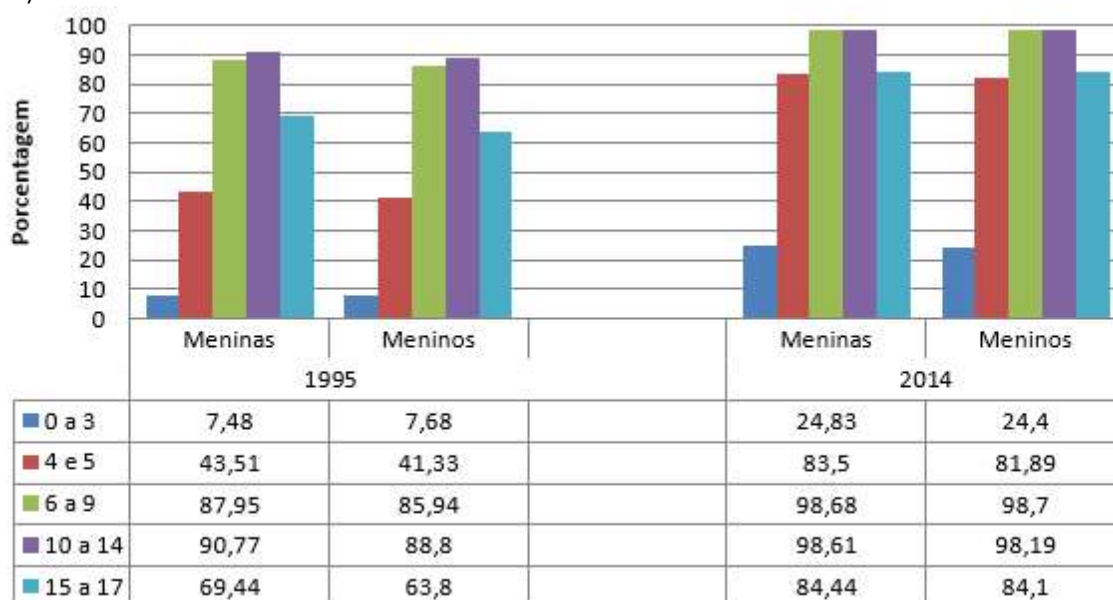
estudando naquele ano. Eram também cerca de 4,6 milhões de crianças e jovens entre 6 e 17 anos que apresentavam atraso escolar. As meninas se encontram em vantagem nesses números, pois, como mostra o relatório (UNICEF, 2014), a maioria das crianças e jovens fora da escola são homens, negros e possuem baixa renda familiar e baixa escolaridade.

Por ocasião da PNAD de 1995, 7,6% das crianças de 0 a 3 anos e 42,39% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam a escola. Ou seja, mais da metade das crianças entre 4 e 5 anos, e praticamente todas as crianças abaixo dessa idade, nunca haviam frequentado uma escola no Brasil, independente do sexo. As porcentagens variavam de 47,57% das meninas e 41,27% dos meninos na região Norte a 34,21% das meninas e 31,83% dos meninos na região Sul. Enquanto em 1995 se evidenciava uma vantagem feminina, principalmente a partir dos 10 anos, na frequência à escola, em 2014 praticamente não havia diferenças de gênero nesse quesito. O gráfico 9 indica a porcentagem de cada grupo etário frequentando a escola em 1995 e 2014, mostrando a redução das diferenças de gênero e ainda que houve um crescimento significativo da frequência à escola para as crianças de até 5 anos, fato que em parte pode ser atribuído aos incentivos governamentais para implementação da educação pública nessa faixa.

GRÁFICO 9

Brasil: população de 0 a 17 anos que frequentava a escola, por sexo e faixa etária (1995 e 2014)

(Em %)



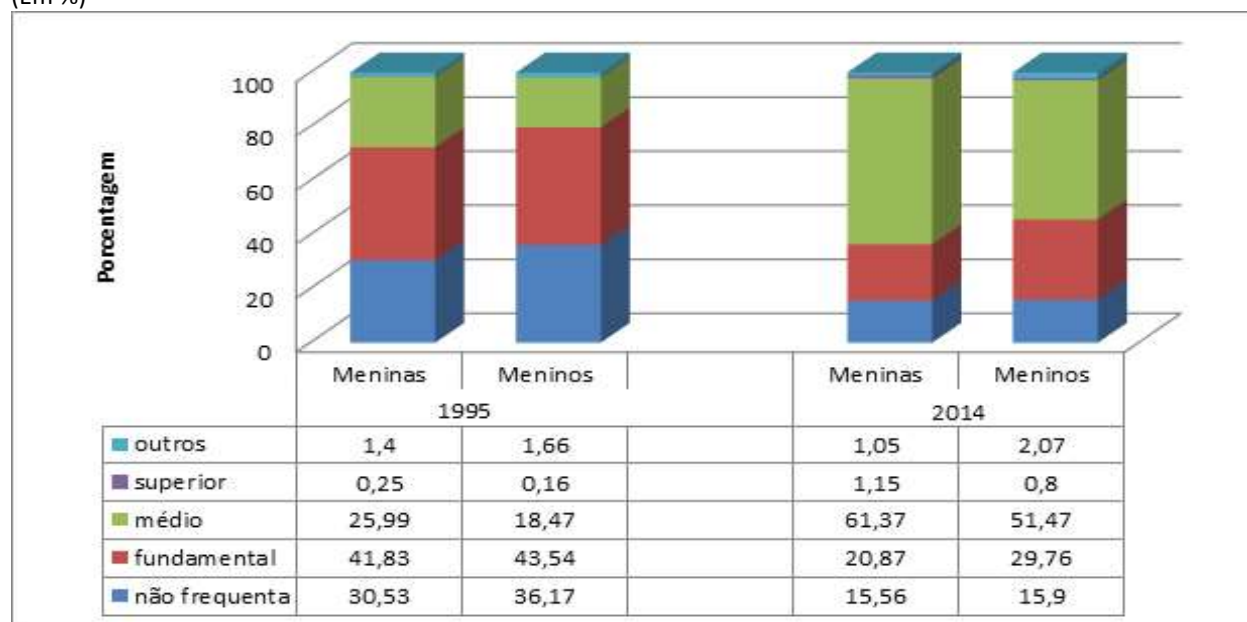
Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Houve também, ao longo das duas últimas décadas, uma melhora significativa na situação de atraso escolar tanto para meninas quanto para meninos e uma reversão da situação de desigualdade entre esses grupos, pois, em 1995, se havia mais meninas frequentando a série correta para sua idade, também havia mais meninas do que meninos que não frequentavam a escola. Já em 2014 há mais meninos que não frequentam a escola ou que estão em situação de atraso escolar. O gráfico 10 compara jovens de 15 a 17 anos de ambos os sexos em relação ao atraso escolar nesses dois anos, confirmando que em 2014 menos meninas nessa idade estavam fora da escola do que meninos, e mais meninas frequentavam o ensino médio, e não o fundamental (mais frequentado pelos meninos dessa idade).

GRÁFICO 10

Brasil: distribuição dos jovens de 15 a 17 anos de ambos os sexos, por nível de ensino frequentado (1995 e 2014)
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

A taxa de distorção idade-série em 2014 para o ensino fundamental, ou seja, a porcentagem de alunos com idade acima da recomendada para a série, era de 5,6% para escolas privadas e 22,7% para escolas públicas. Já para o ensino médio, as taxa eram de 7,5% e 31,3%, respectivamente. No total, 20% dos alunos estava acima da idade recomendada no ensino fundamental e 28% no ensino médio, mostrando um crescimento dessa distorção ao

longo do tempo (de acordo com o censo educacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep).^{16,17} O atraso escolar ainda é um fenômeno bastante relevante e grave no Brasil, e há grande diversidade regional com relação a esse quesito, porém não há grandes diferenças de gênero no atraso escolar entre regiões, o que é mostrado para o Brasil como um todo no gráfico 10.

Evidentemente, existem variações regionais, por domicílio (rural/urbano) e por outras características das crianças em relação à escolaridade em geral e à ampliação do acesso à escola de crianças de 4 e 5 anos. Na tabela 4, a frequência à escola nessa faixa etária é comparada para meninos e meninas entre 1995 e 2014, indicando progressos e retrocessos no acesso à educação infantil por sexo de acordo com diversas características, tais como região, raça e domicílio das crianças.

TABELA 4

Crianças de 4 e 5 anos que frequentam a escola, por ano, sexo e características selecionadas
(Em %)

	1995		2014	
	Meninas	Meninos	Meninas	Meninos
Norte	47,55	41,28	71,27	68,81
Nordeste	49,53	44,98	88,51	86,95
Sudeste	43,14	43,13	86,65	85,11
Sul	33,83	31,82	78,69	78,24
Centro-Oeste	34,09	34,77	73,51	73,29
Branças	45,29	44,23	86,56	84,91
Negras	41,43	38,25	81,02	79,79
Rural	26,43	23,72	77,57	70,76
Urbana	49,28	47,25	84,7	84,09

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

16. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>.

17. A taxa de distorção idade-série calculada com base no censo educacional considera a idade do aluno como adequada para a série partindo da idade de 7 anos para o ingresso no ensino fundamental, e considerando até 2 anos acima da idade adequada para a série, de acordo com a fórmula: “considerando o censo escolar do ano t e a série k do ensino fundamental, cuja a idade adequada é de i anos, então o indicador será expresso pelo quociente entre o número de alunos que, no ano t , completam $i + 2$ anos ou mais (nascimento antes de $t - [i + 1]$), e a matrícula total na série k ”. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-distorcao-idade-serie-escolar-na-educacao-basica>>.

A tabela 4 mostra que, ao longo do período, houve uma grande melhoria na frequência à escola de crianças de 4 e 5 anos, com poucas diferenças de sexo, porém com pequena, mas constante, vantagem para as meninas. Essa vantagem se reduziu principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. Dentro do grupo das meninas, a despeito dos avanços na porcentagem que frequenta a escola na infância, diferenças significativas ainda permanecem por raça e por domicílio, ou seja, entre meninas (e meninos) brancas e negras, e entre aquelas dos meios urbano e rural.

Quanto ao desempenho dos alunos, a *performance* dos brasileiros também melhorou ao longo das últimas décadas, inclusive nas comparações internacionais. O desempenho do país no Programme for International Student Assessment (PISA), um teste internacional que inclui os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e alguns países convidados, avaliando estudantes de 15 anos em diversas matérias, vem melhorando sistematicamente desde o início de sua participação. Em 2012, último ano com resultados disponíveis, os estudantes do Brasil melhoraram sua *performance* no PISA em relação a 2003 de 356 pontos na média para 391, a melhor em termos de ganhos entre os países participantes, de acordo com o Inep. Porém, em 2012, os meninos tiveram em média 18 pontos a mais do que as meninas em matemática, uma diferença de gênero que é maior do que a média dos países da OCDE e que se mantém estável desde 2003. As meninas tiraram, em média, por sua vez, 31 pontos a mais do que os meninos em língua portuguesa.

Portanto, ainda que tenha havido melhorias no acesso à educação, desigualdades internas ainda persistem, como a da baixa expectativa em relação ao desempenho das meninas nas ciências exatas. “Os pais são mais propensos a esperar que os filhos, em vez de suas filhas, trabalhem em um campo da ciência, tecnologia, engenharia ou matemática – mesmo quando seus meninos e meninas apresentam o mesmo desempenho em matemática” (OCDE, 2015, p. 1). Isso gera ansiedade e acaba interferindo no desempenho das meninas, que possuem menos autoconfiança quando instadas a resolver problemas de matemática ou ciências, mesmo quando possuem desempenho elevado nessas matérias, em todos os países do OCDE. Essa distinção se traduz em desigualdades de longo prazo, como as diferenças de gênero na frequência a cursos de ciências exatas e humanas no ensino superior, com baixo número de mulheres nas engenharias, por exemplo, e finalmente na divisão sexual do trabalho que ainda persiste na sociedade brasileira, onde as profissões que pagam os

melhores salários são aquelas das áreas de ciências exatas, predominantemente masculinas (Hirata e Kergoat, 2007).¹⁸

Não se costuma incentivar as meninas a seguir estudos científicos e tecnológicos nem se lhes dá a oportunidade de fazê-lo, privando-as assim dos conhecimentos de que necessitam para sua vida cotidiana e suas oportunidades de emprego (UNFPA, 1995, p. 241-242).

Não se trata, portanto, de uma questão de habilidades diferenciadas biologicamente, mas de uma construção cultural que se inicia na infância e afeta as meninas e as mulheres em diversos países do mundo, inclusive o Brasil, em suas oportunidades educacionais e de trabalho. Faz parte do objetivo estratégico L.2 da plataforma de Pequim (1995, p. 244):

desenvolver e adotar currículos, materiais de ensino e livros de texto que contribuam para melhorar a imagem que as meninas têm delas próprias, suas condições de vida e suas oportunidades de trabalho, particularmente nas áreas em que as mulheres têm sido tradicionalmente sub-representadas, como matemática, ciência e tecnologia.

Embora haja alguns programas que incentivem a presença de meninas nas ciências exatas, sobretudo no ensino médio, muito ainda precisa ser feito. O PISA e outros estudos têm mostrado de forma consistente que, embora as meninas possuam expectativas mais altas em relação à carreira do que os meninos, “dentre os países da OCDE, menos de 5% delas pensam em seguir uma carreira na engenharia e computação” (OCDE, 2015, p. 3).

3.1 CASAMENTO, GRAVIDEZ E OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS DAS JOVENS MENINAS

Desenvolver um cenário educacional do qual sejam eliminadas todas as barreiras que impedem o aprendizado escolar de mulheres casadas e/ou meninas grávidas e jovens mães, inclusive, quando apropriado, provendo serviços de fácil acesso e custo módico para o cuidado de

18. “A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; (...) Tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares etc.)” (Hirata e Kergoat, 2007, p. 599).

crianças ou educação dos pais, a fim de estimular aquelas que têm responsabilidades pelo cuidado de seus filhos e irmãos durante os seus anos escolares a que retornem à escola ou continuem a frequentá-la, para completar sua escolaridade (UNFPA, 1995, p. 244).

Falta mencionar, a respeito da escolaridade das jovens meninas, a relação entre a maternidade e a escolaridade. Dados do IBGE mostram que em 2014, entre as meninas de 15 a 17 anos de idade que não tinham filhos, 88,4% estavam estudando; enquanto entre aquelas que tinham um filho ou mais, somente 28,4% estudavam. A tabela 5 apresenta a porcentagem de meninas de 15 a 17 anos que frequentavam a escola, entre aquelas que possuíam e não possuíam filhos, por grupo racial, em 1995 e 2014. Vemos nessa tabela que o impacto da maternidade na escolaridade transcende a raça, afetando igualmente meninas brancas e negras. A tabela mostra também que aumentou o número de meninas nessa faixa etária que frequentam a escola de 1995 para 2014 em ambos os grupos raciais, e que as diferenças por grupo racial na frequência à escola para as meninas que não possuem filhos foram reduzidas nesse período. Como a interrupção da escolarização pode afetar a inserção dessas meninas no mercado de trabalho, é importante que as políticas educacionais e de trabalho para jovens incluam o cuidado de crianças em suas ações (IBGE, 2015).

TABELA 5

Brasil: distribuição das meninas de 15 a 17 anos por frequência à escola, segundo raça/cor e existência de filhos (1995 e 2014)

(Em %)

		1995		2014	
		Com filhos	Sem filhos	Com filhos	Sem filhos
Negras	estuda	11,78	70,84	29,47	87,23
	não estuda	88,22	29,16	70,53	12,77
	Total	100,00	100,00	100,00	100,00
Brancas	estuda	11,06	76,74	31,85	89,14
	não estuda	88,94	23,21	68,15	10,86
	Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Mesmo entre as meninas que estão estudando, o atraso escolar fica muito mais evidente entre as que possuem filhos, com muitas delas em classes de alfabetização e

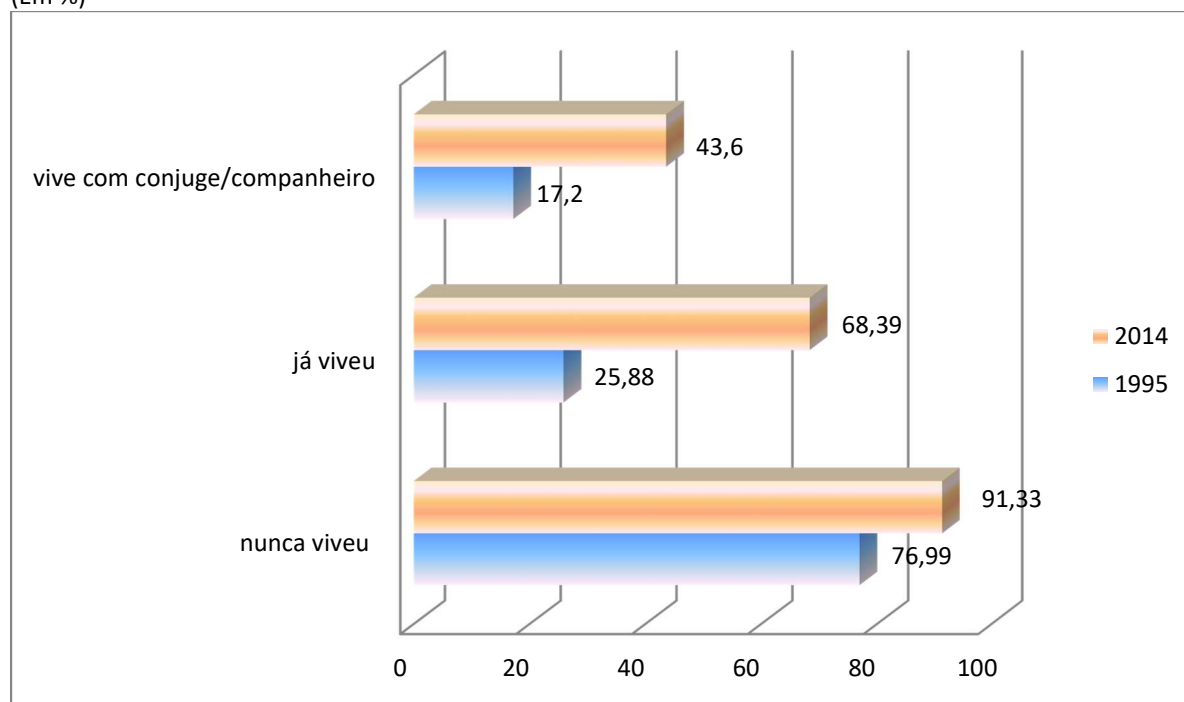
educação supletiva. Embora esse quadro tenha melhorado ao longo dos últimos vinte anos, as diferenças na frequência à escola entre meninas com e sem filhos ainda são muito marcantes. O casamento por si só pode representar também um fator de interrupção ou atraso da escolaridade independente da presença de filhos.

Em muitos casos, as meninas começam a realizar tarefas domésticas pesadas desde muito cedo, e delas se espera que consigam atender ao mesmo tempo a seus afazeres domésticos e às obrigações escolares, do que resulta frequentemente um rendimento escolar inferior e o abandono precoce da escola (UNFPA, 1995, p. 241).

O gráfico 11 mostra essa realidade, retratando a frequência à escola das meninas entre 15 e 17 anos casadas ou que vivem com o companheiro e que não possuem filhos. Observam-se grandes avanços de 1995 até os dias de hoje, porém, a frequência à escola das meninas casadas continua bastante inferior à daquelas com a mesma idade que nunca viveram com o cônjuge ou companheiro.

GRÁFICO 11

Brasil: meninas de 15 a 17 anos sem filhos que frequentam escola, por situação conjugal (1995 e 2014)
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração da autora.

4 JOVENS MENINAS E TRABALHO NO BRASIL

Eliminar a exploração econômica do trabalho infantil e proteger as meninas que trabalham (...). Medidas que os governos devem adotar: a) de conformidade com o disposto no artigo 32 da Convenção sobre os Direitos da Criança, proteger as crianças contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou que interfira com a sua educação, que seja nocivo para sua saúde ou para o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social; b) fixar na legislação nacional uma idade mínima para o acesso das crianças ao emprego, em todos os setores de atividade, de acordo com as normas trabalhistas internacionais existentes e a Convenção sobre os Direitos da Criança (UNFPA, 1995, p. 246).¹⁹

O trabalho infantil é um fenômeno que historicamente sempre esteve presente no Brasil. Crianças escravas nos períodos da colônia e do império trabalhavam desde os 4 anos, crianças órfãs e abandonadas eram obrigadas a trabalhar nas casas de fazenda que as acolhiam ou nas casas de acolhimento, e mesmo no início da República a mão de obra infantil era considerada dócil e barata, e recrutada intensamente para trabalhar na indústria nascente (Carvalho, 2008). A legislação de proteção ao trabalho infantil também existe há muito tempo no país. Já em 1891 o Decreto nº 1.313 instituiu a fiscalização dos estabelecimentos industriais e fixou a idade mínima para o trabalho infantil em 12 anos, e o trabalho na condição de aprendiz a partir dos 12 anos. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, determinou a idade mínima para o trabalho infantil em 14 anos. O Brasil, a partir daí, ratificou várias convenções internacionais seguindo essa recomendação da idade mínima (Convenção nº 05/1919), proibindo o trabalho noturno na indústria (Convenção nº 06/1919), e fixando a jornada de trabalho de menores em 6 horas e proibindo trabalho insalubre para menores de 18 anos (Código dos Menores de 1927). A primeira Consolidação das Leis do Trabalho no Brasil confirmou a idade mínima para o trabalho em 14 anos, a Constituição Brasileira de 1967 baixou essa idade para 12 anos, e a Constituição de 1988 voltou a fixar a idade mínima em 14 anos.

19. Medidas sugeridas pelo objetivo estratégico L.6 da plataforma de Pequim, visando proteger as jovens meninas da exploração do trabalho infantil.

Atualmente, a legislação brasileira é considerada uma das mais avançadas do mundo em termos de proteção do trabalho infantil. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabeleceu a idade mínima para o trabalho em 16 anos e permitiu o trabalho entre 14 e 16 anos na condição de aprendiz. A emenda de 1989 modificou a Constituição para acompanhar o ECA, e foram também ratificadas, em 1999 e 2002, as convenções da OIT nº 138 (sobre a idade mínima para o trabalho) e nº 182 (sobre as piores formas de trabalho infantil)²⁰ (Conde, 2013). Apesar de todas essas proteções legais, a incidência do trabalho infantil no Brasil ainda é alta, ainda que tenha se reduzido significativamente a partir do início da década de 1990 (Schwartzman, 2001). Embora o número de meninas na população economicamente ativa seja inferior ao dos meninos em todos os grupos etários considerados, o elevado número de meninas ocupadas e as mudanças nos tipos de ocupação exercidos se tornam preocupantes. As jovens meninas estão em situação especialmente precária em relação ao trabalho, com grande contingente delas realizando trabalho de natureza doméstica não legalizado.

A fim de investigar a sua incidência, o UNICEF classificou o trabalho infantil, para fins de pesquisa, como a porcentagem de crianças entre 5 e 15 anos trabalhando, segundo a seguinte divisão: de 5 a 11 anos, o trabalho é definido como pelo menos uma hora de atividade econômica na semana de referência da pesquisa ou 28 horas de emprego/trabalho doméstico; e de 12 a 14 anos, pelo menos catorze horas de atividade econômica na semana de referência da pesquisa ou 42 horas de trabalho doméstico e atividade econômica nessa semana. O UNICEF acrescenta ainda que não se opõe a trabalhos ou atividades econômicas leves, que não prejudiquem nem a saúde e desenvolvimento nem a educação da criança, a partir dos 12 anos de idade. Esse tipo de atividade é classificado por esse organismo como *child work*. O trabalho propriamente dito é um conceito mais restrito, relacionado à contravenção das convenções nº 138 e nº 182 principalmente, e é classificado como *child labor*.²¹

20. A Convenção nº 182 da OIT, de 1999, classifica como as piores formas de trabalho infantil o trabalho em condições de escravidão, o trabalho decorrente da venda e do tráfico de crianças, a escravidão por dívida, o uso de crianças e adolescentes em conflitos armados, o uso de crianças e adolescentes para atividades ilícitas como o tráfico de drogas, e trabalhos que possam prejudicar a saúde, a segurança ou a moralidade da criança ou adolescente. O UNICEF define o trabalho infantil como toda forma de trabalho abaixo dos 12 anos de idade, em qualquer atividade econômica; qualquer trabalho entre 12 e 14 anos que seja trabalho duro; e todo o tipo de trabalho abaixo dos 18 anos enquadrado pela OIT nas "piores formas de trabalho infantil".

21. Disponível em: <https://www.unicef.org/infobycountry/files/child_labour.pdf>.

No Brasil, o trabalho infantil vem sendo investigado sobretudo com o uso das pesquisas domiciliares ou PNADs. Até 1992, a PNAD apenas investigava o trabalho a partir dos 10 anos de idade. A partir daí, passou-se a investigar o trabalho a partir dos 5 anos de idade. Em 2001, houve um suplemento especial sobre o trabalho infantil de 5 a 17 anos, e em 2006, outro suplemento especial investigando trabalho e afazeres domésticos para crianças nessa faixa etária. Essas pesquisas, juntamente com os censos populacionais, vêm mostrando que o perfil do trabalho infantil está mudando no Brasil, se tornando mais urbano e com maior número de crianças mais velhas. A PNAD de 1995 registrou cerca de 225.630 meninos e 104.166 meninas de 5 a 9 anos ocupados na zona rural no país, que correspondiam a 10,9% dos meninos e 5,35% das meninas da zona rural. Na zona urbana, foram 81.836 meninos (1,34%) e 42.339 (0,69%) meninas ocupados nessa faixa etária, indicando uma predominância do trabalho infantil de ambos os sexos na zona rural. Quanto à natureza do trabalho, na zona rural, 81,7% dos meninos e 59,79% das meninas estavam classificados como “trabalhador não remunerado”, e 16,2% dos meninos e 34,76% das meninas como “trabalho na produção para o próprio consumo”. Já na PNAD de 2014 foram registrados cerca de 42.789 meninos (3,33%) e 19.074 meninas (1,52%) de 5 a 9 anos trabalhando na zona rural e 16.392 meninos (0,27%) e 6.943 meninas (0,12%) trabalhando na zona urbana. Ou seja, houve uma redução significativa no número e na porcentagem das crianças ocupadas de ambos os sexos, embora os números ainda sejam expressivos.

Alguns autores sugerem a existência de uma socialização diferenciada de meninos e meninas na zona rural. Ao estudar a socialização das meninas na zona rural de plantio de cana-de-açúcar em São Paulo nos anos 1980, Whitaker (2002, p. 8) conclui que, “ao longo da vida, meninas sofrem um processo de socialização que as prepara para a desvantagem, com menores expectativas de escolarização e profissionalização do que os meninos”, e que elas desde cedo colaboram nas tarefas domésticas, no trato da terra e no cuidado dos irmãos menores, enquanto o espaço para o lazer dos meninos nessa mesma faixa etária é muito mais amplo. Se essas diferenças continuam se processando, pode estar havendo uma subestimação do número de meninas ocupadas, pois o trabalho doméstico no auxílio à própria família pode não ser considerado como trabalho na hora de responder ao questionário da PNAD. Entretanto, falar das distinções entre rural e urbano no Brasil é reproduzir uma dicotomia necessariamente redutora, e como afirma a própria Whitaker

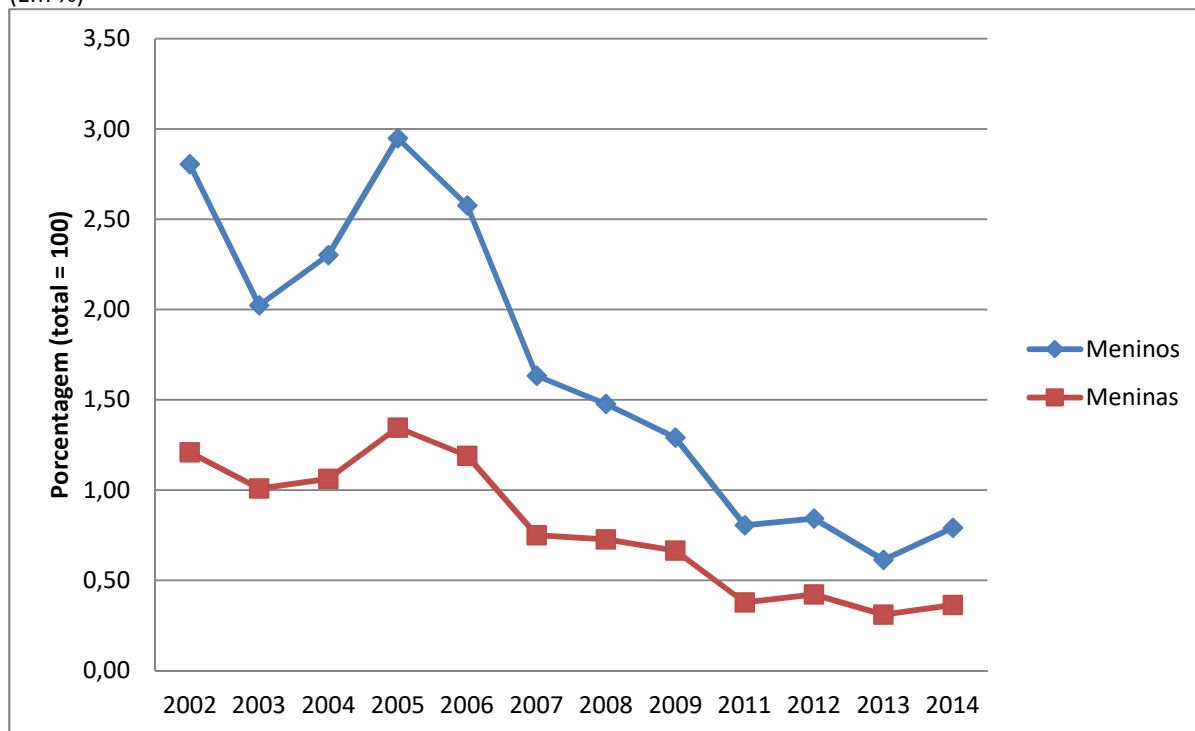
(2002, p. 9), “pensar em meninas na zona rural é pensar uma complexidade que envolve questões teóricas fundamentais: relações de gênero, diversidade cultural e de espaços sociais, classes sociais, relações raciais”.

O gráfico 12 mostra a porcentagem de crianças de 5 a 9 anos trabalhando no Brasil, por sexo, de 2002 a 2014. Nessa ilustração, vemos que houve queda consistente no número de crianças que trabalham de ambos os sexos durante o período. Em todo caso, ainda eram cerca de 59 mil meninos e 26 mil meninas ocupados nessa faixa etária em 2014, o que indica que ainda há bastante trabalho por ser feito no sentido de chegar a uma situação ideal.

GRÁFICO 12

Brasil: crianças ocupadas de 5 a 9 anos, por sexo (2002-2014)¹

(Em %)²



Fonte: PNAD/IBGE.

Notas: ¹ Período de referência de 365 dias. Dados não reponderados pela contagem populacional de 2007. Optamos, para assegurar a confiabilidade dos dados, por iniciar a série histórica do trabalho infantil até os 14 anos em 2002, ano do suplemento sobre trabalho infantil realizado na PNAD/IBGE.

² Total = 100.

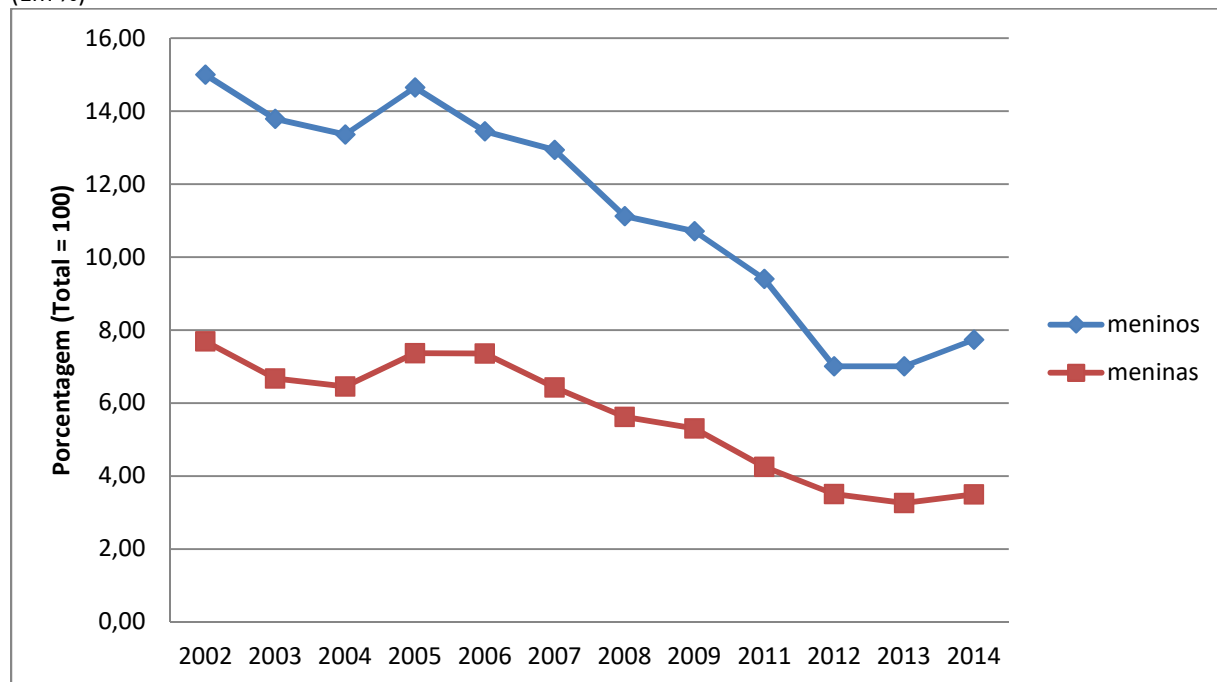
A queda na porcentagem de crianças ocupadas vem sendo observada também para as crianças de 10 a 14 anos, desde o início dos anos 1990, representando em parte o sucesso das medidas de prevenção do trabalho infantil adotadas principalmente desde a Constituição de 1988 e do ECA. O gráfico 13 contém o mesmo tipo de informação do gráfico 12, porém

para meninos e meninas de 10 a 14 anos, evidenciando um processo similar de queda nos números e de diminuição das diferenças entre meninos e meninas no que tange ao trabalho infantil.

GRÁFICO 13

Brasil: jovens de 10 a 14 anos ocupados, por sexo (2002-2014)¹

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Período de referência de 365 dias. Dados não reponderados pela contagem populacional de 2007.

² Total = 100.

Além da distinção de gênero no trabalho infantil, há também uma distinção de raça que não pode ser ignorada. Por exemplo, em 2014, das crianças de 5 a 9 anos que se dedicaram a tarefas domésticas, 60,27% eram negras e 39,73% eram brancas, segundo PNAD/IBGE. Essa diferença de raça é semelhante para meninas e meninos. O dado continua contundente quando avaliamos a situação mais geral de ocupação das jovens e dos jovens brasileiros, embora esse quadro tenha apresentado melhoras significativas a partir de 1995. A tabela 6 apresenta, para 2002 e 2014, as porcentagens de meninos e meninas ocupados²² no Brasil por grupo etário e por raça, bem como o número absoluto de ocupados em cada um

22. A ocupação é uma medida indicada para verificar o trabalho infantil, visto que não faz sentido falar em atividade (e, portanto, usar a medida “pertencente à população economicamente ativa”) nessa faixa etária. Foi usada a ocupação no ano de referência como parâmetro.

e a porcentagem que isso representa no total de crianças e jovens em cada grupo/raça. Os dados mostrados na tabela confirmam que, apesar dos progressos, ainda há muito a ser feito com relação ao trabalho infantil, e em relação à desigualdade racial entre as crianças nesse quesito no país.

TABELA 6

Brasil: crianças/jovens ocupados, por sexo, raça e grupo de idade (2002 e 2014)

	Idade	2002				2014			
		Meninos (%)	Meninas (%)	Número total	Total no grupo (%)	Meninos (%)	Meninas (%)	Número total	Total no grupo (%)
Branços	5 a 9 anos	70,37	29,63	140.256	1,71	58,79	41,21	23.419	0,4
	10 a 14 anos	65,40	34,60	883.844	10,86	71,00	29,00	216.819	3,4
	15 a 17 anos	57,91	30,04	1.846.714	36,46	62,18	37,82	893.113	21,0
Negros	5 a 9 anos	72,48	27,52	284.211	2,35	75,97	24,03	55.497	0,7
	10 a 14 anos	65,31	34,69	1.362.276	15,99	67,79	32,21	464.313	4,9
	15 a 17 anos	62,47	32,18	2.204.812	41,31	64,97	35,67	1.407.734	22,6
Total	5 a 9 anos	70,61	29,39	334.748	2,03	69,46	30,54	85.198	0,6
	10 a 14 anos	65,34	34,66	2.254.666	13,47	68,78	31,22	686.072	4,3
	15 a 17 anos	60,32	39,68	4.073.854	38,95	63,88	36,12	2.322.606	22,0

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Analisando mais de perto esses números, surge um fator ainda mais preocupante: um número significativo de meninas de mais de 14 anos trabalha no Brasil como empregada doméstica sem carteira assinada. A grande maioria dessas meninas é negra, e a situação, embora tenha apresentado alguma melhoria desde o lançamento da plataforma de Pequim, chama bastante atenção. A tabela 7 mostra a distribuição de jovens ocupados de 14 a 16 anos por sexo e tipo de ocupação para 1995 e 2014. A tabela mostra que cresceu nesse período o número de meninas empregadas na condição de aprendizes, ou seja, com carteira assinada. Porém, aquelas classificadas como trabalhadoras domésticas sem carteira assinada ainda são mais de 20% das meninas ocupadas. Em 1995, eram 450.071 meninas nessa condição, ou 33%

das ocupadas, e esse número caiu para 144.934 meninas aproximadamente em 2014, porém continua bastante representativo.

TABELA 7

Brasil: distribuição de jovens ocupados de 14 a 16 anos, por posição na ocupação e sexo (1995 e 2014)

(Em %)

	1995		2014	
	Meninos	Meninas	Meninos	Meninas
Aprendiz ¹	13,14	9,79	8,21	13,86
Outros empregados sem carteira	38,46	17,39	50,87	36,80
Trabalhador doméstico sem carteira assinada	0,90	33,00	0,02	20,96
Trabalhador por conta própria	6,66	4,18	6,33	6,93
Trabalhador prod. para consumo próprio	3,19	5,15	10,66	6,95
não remunerado	37,07	28,93	22,54	14,42
Outros	0,58	1,56	1,37	0,08
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Consideramos como aprendiz os empregados com carteira entre 14 e 16 anos de idade.

Para as jovens de 17 anos, apesar de ter havido um aumento do trabalho remunerado em geral, e principalmente um aumento do trabalho com carteira assinada, o maior aumento na proporção de ocupadas foi o do trabalho sem carteira assinada, que subiu de 19,43% em 1995 para 41,41% em 2014, conforme a tabela 8.

TABELA 8

Brasil: distribuição dos jovens ocupados de 17 anos, por posição na ocupação e sexo (1995 e 2014)

(Em %)

	1995		2014	
	Meninos	Meninas	Meninos	Meninas
Empregado com carteira	23,55	20,07	25,83	32,86
outros empregados sem carteira	40,49	19,43	48,38	41,41
trabalhador doméstico com carteira	0,09	1,53	-	-
Trabalhador doméstico sem carteira assinada	0,90	30,70	0,36	10,70
Trabalhador por conta própria	7,05	6,12	8,78	4,59
Trabalhador prod. para consumo próprio	1,81	4,61	0,40	3,63
não remunerado	24,89	17,07	10,79	6,81
Outros	1,22	0,47	5,46	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Obs.: Em 2014, o trabalho doméstico estava proibido para menores de 18 anos por se enquadrar na categoria de trabalhos insalubres para idades inferiores a essa, por isso a ausência de pessoas nessa categoria.

O Decreto nº 6.481, de junho de 2008, do governo federal regulamentou a Convenção nº 182 da OIT e atualizou para o Brasil as formas de trabalho infantil consideradas insalubres ou perigosas. O trabalho doméstico se inclui nessa categoria porque os jovens que atuam nesse tipo de trabalho estão sujeitos “por exemplo, a esforços físicos intensos; isolamento; abuso físico, psicológico e sexual; longas jornadas de trabalho; trabalho noturno; calor; exposição ao fogo, posições anti-ergonômicas e movimentos repetitivos, podendo comprometer o processo de formação social e psicológica”.²³

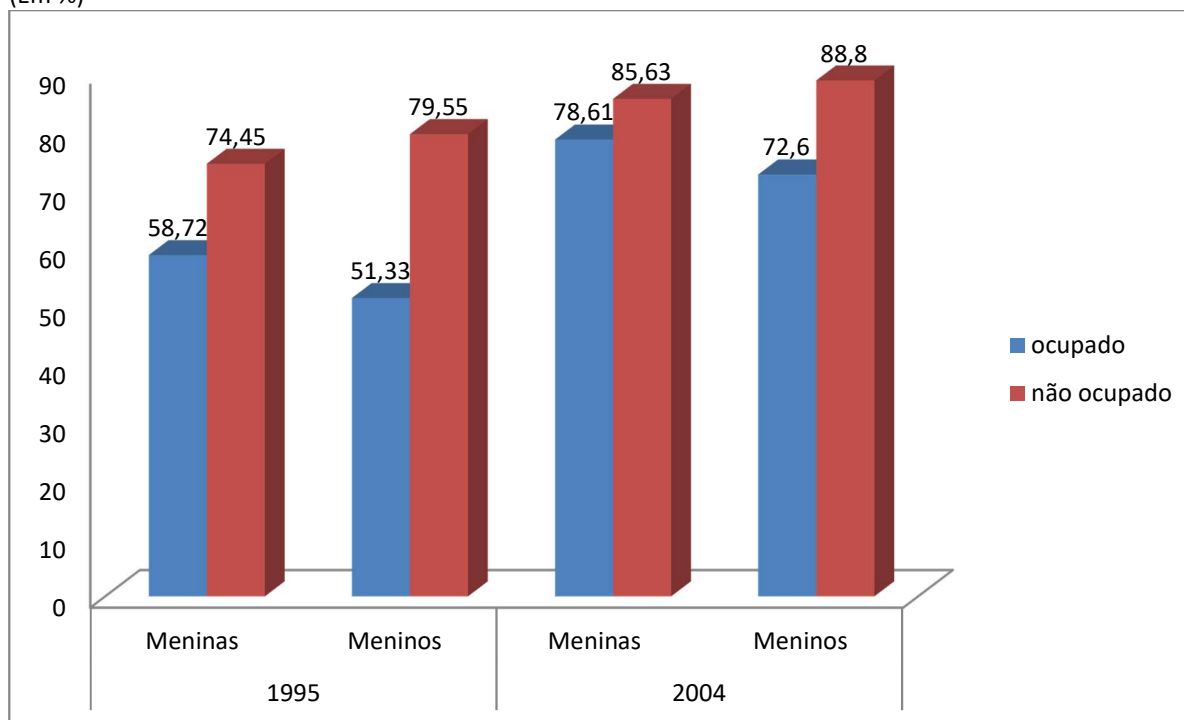
O trabalho sem carteira assinada das jovens meninas acontece em maiores proporções nas regiões Norte e Nordeste do país, enquanto a maior parte dos trabalhos remunerados com carteira assinada estão nas regiões Sudeste e Sul. Uma das consequências da entrada precoce no mercado de trabalho é que alguns jovens que trabalham acabam interrompendo os estudos. Como se pode ver no gráfico 14, a diferença entre jovens que trabalham e não trabalham e a frequência à escola foram reduzidas de 1995 para 2014, principalmente para as meninas. A porcentagem dos meninos entre 15 e 17 anos que estudavam e trabalhavam em 2014 era de 23%, enquanto 15,22% das meninas nessa faixa etária estudavam e trabalhavam nesse ano. Segundo dados da OIT (2009), tem havido uma queda do número de jovens que trabalham nessa faixa etária (exceto aqueles que exercem a função de estagiário/aprendiz), que viria acompanhada de um aumento da frequência escolar, sendo vista, portanto, como um fator positivo.

23. Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/trab_domestico/>.

GRÁFICO 14

Brasil: frequência à escola de jovens de 15 a 17 anos, por sexo e condição de ocupação (1995 e 2014)

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

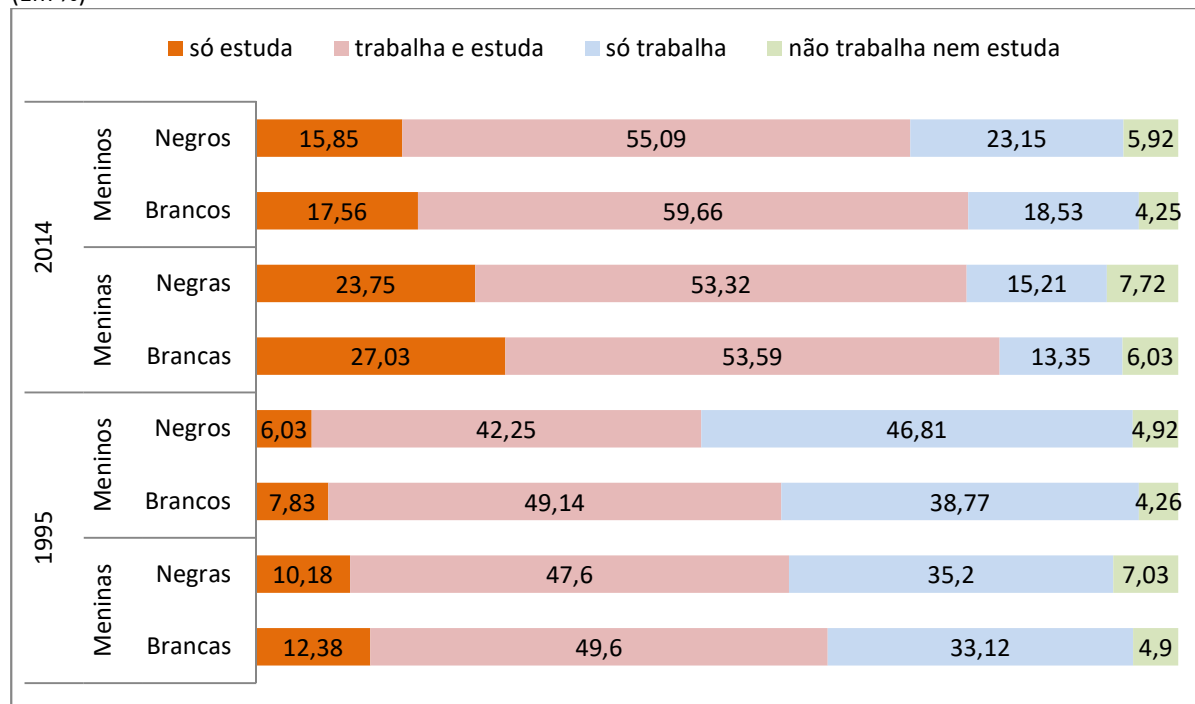
Diversos estudos apontam para os efeitos negativos do trabalho na escolarização, aumentando as chances de reprovações e abandono escolar, bem como afetando as expectativas de alcance escolar dos indivíduos (por exemplo, Carrano, Marinho e Oliveira, 2015; Costa, 2000), mas poucos trabalhos salientam o componente de gênero nessa relação. Na verdade, o tema é tão amplo e diversificado que requereria um ou mais trabalhos específicos para desenvolvê-lo. O gráfico 15 mostra poucas diferenças entre meninos e meninas em relação ao impacto do trabalho na frequência à escola. Porém, isso é apenas a ponta de um *iceberg* de questões que relacionam a escola, o trabalho e os papéis sociais de gênero, gerando iniquidade social. Um dos temas relevantes é o fato de que na sociedade brasileira as mulheres que trabalham ainda têm que se submeter a uma dupla jornada, o trabalho fora e o trabalho doméstico, mesmo quando constituem a principal fonte de renda da casa (Ribeiro, 2009). Nesse caso, as meninas que estudam e trabalham teriam uma “tripla jornada”, composta por estudos, trabalho fora e trabalho doméstico. Outro ponto a ser observado é o de que a tarefa de educar as crianças ainda cabe, a despeito de mudanças recentes, primordialmente às mulheres, que são aquelas que participam de alguma forma da

escola, conversam com professores, frequentam as reuniões escolares e cobram dos filhos a tarefa de se escolarizarem, fazendo com que a responsabilidade por eles pese principalmente sobre as mulheres, com consequências negativas tanto nos estudos quanto no trabalho destas.

GRÁFICO 15

Brasil: condição de trabalho e estudo dos jovens de 15 a 17 anos, segundo sexo e raça (1995 e 2014)

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

O gráfico 14 considera apenas a condição de ocupação para os jovens que estudam. Quando um olhar mais detalhado é fixado nos jovens que não estudam, as desigualdades de gênero favorecendo os jovens do sexo masculino se tornam mais relevantes. Camarano e Kansa (2012, p. 37) ressaltam que “idade, sexo, escolaridade, estado conjugal, posição no domicílio, renda domiciliar e, no caso das mulheres, casamento e maternidade”, alguns desses fatores claramente diferenciados por gênero, afetam a alocação do tempo dos jovens que não estudam, intervindo nas suas oportunidades de inserção social e laboral. Entre os censos populacionais de 2000 e 2010, houve um crescimento no número de jovens de 15 a 29 anos que não estudavam nem trabalhavam no Brasil, de 16,9% para 17,2% dessa coorte. Esse contingente, que tem sido chamado de geração “nem-nem” (*nem estuda, nem trabalha*),

ou internacionalmente de *neet generation* (*not in education, employment or training*),²⁴ no Brasil é composto predominantemente por meninas. Apesar do número de meninas nessa geração ter caído entre 2000 e 2010, e o de meninos ter subido, no último censo ainda eram 23,2% de meninas contra 11,2% de meninos nessa situação (Camarano e Kanso, 2012).

A maioria das jovens “nem-nem”, no entanto, está acima de 17 anos. O gráfico 15 mostra as mudanças na relação entre trabalho e estudo para jovens de 15 a 17 anos por gênero e raça no Brasil, em 1995 e 2014. A ilustração deixa claro que, embora tenha havido progresso significativo na relação entre trabalho e estudo nessa faixa etária, com crescimento dos jovens que somente estudam (e também dos que trabalham e estudam), não apenas houve um aumento das proporções da geração “nem-nem” para todas as categorias como ainda existem distinções tanto de sexo quanto de raça nessa relação. Mais jovens negras e negros apenas trabalham, existem menos meninos que apenas estudam, e as meninas, sobretudo as meninas negras, mesmo nessa faixa etária, são maioria entre os que nem trabalham, nem estudam. Um dos grandes responsáveis por essa diferença é a maternidade na adolescência, pois entre as meninas “nem-nem”, cerca de 21% delas tinham pelo menos um filho tanto em 1995 quanto em 2014, contra 12,21% em 1995 e 18,9% em 2014 das que apenas trabalhavam. Entre as que apenas estudavam, em 1995 apenas 2,02% tinham filhos, e em 2014, 3,46%.

Na verdade, o aumento da escolaridade dos jovens brasileiros não é necessariamente incompatível com o ingresso no mercado de trabalho, nas idades em que o trabalho é permitido. No entanto, essa situação apresenta uma complexidade crescente. Se, por um lado, o mercado demanda maior grau de escolaridade, por outro, requer também mais experiência e qualificações, por isso a OIT (2009) aponta para a necessidade de que se criem novos arranjos entre educação e trabalho nas políticas para a juventude. Porém, ainda são necessários investimentos, como pede o texto da plataforma de Pequim, para proteger as meninas daquelas formas de trabalho que interferem na sua educação e no seu bem-estar físico e emocional.

24. Esse conceito de geração “nem-nem” já vem sendo problematizado em diversas instâncias, por sugerir uma certa culpabilização do jovem na situação. Em discussões a respeito do tema, tem sido sugerida também a expressão “sem-sem”, ou seja, jovens *sem* estudo e *sem* trabalho.

5 A SAÚDE DAS JOVENS MENINAS BRASILEIRAS

Eliminar a discriminação contra as meninas em matéria de saúde e nutrição. Medidas que devem ser adotadas (...) b) conscientizar as meninas, os pais, os professores e a sociedade sobre a importância de uma boa saúde geral e da nutrição, e sobre os perigos para a saúde e outros problemas que resultam da gravidez precoce (UNFPA, 1995, p. 246).

Saúde é definida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como “um estado completo de bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”.²⁵ Tendo em conta esse conceito holístico, falar de melhorias na saúde das jovens meninas no Brasil envolve lidar com muitos e diferentes aspectos de suas vidas. Em alguns desses aspectos, houve melhorias, em outros, retrocesso. Em algumas situações, as meninas estão em melhor situação do que os meninos, em outras, estão em desvantagem. Do ponto de vista das doenças infecciosas adquiridas na infância, por exemplo, houve uma grande melhoria no país com a difusão da vacinação desde os primeiros anos de vida para ambos os sexos. Recentemente, houve um leve recrudescimento de algumas moléstias consideradas controladas, como a poliomelite e a coqueluche, que atingem principalmente a infância, mas não há grandes diferenças de gênero no país nem para a mortalidade nem para o risco de doenças infecciosas na infância.

Um dos aspectos da saúde em que as meninas estão em desvantagem com relação aos meninos é aquele referente à saúde reprodutiva e à maternidade precoce. A plataforma de Pequim prevê, no objetivo estratégico L.5, que os estados devem:

fortalecer e reorientar a educação sanitária e os serviços de saúde, sobretudo os programas de atenção primária da saúde, inclusive saúde sexual e reprodutiva, e desenvolver programas de saúde de qualidade que satisfaçam as necessidades físicas e mentais das meninas e que satisfaçam também as necessidades das mães jovens, das mulheres grávidas e das mães que amamentam (UNFPA, 1995, p. 246).

25. Disponível em: <<https://bit.ly/1x8itdQ>>.

Em relação à saúde reprodutiva, é importante tratar aqui a questão do acesso a exames pré-natais e da morbidade materna decorrente da gravidez precoce.

A literatura mundial e a nacional são taxativas quanto ao aumento dos indicadores de mortalidade materna nos extremos da idade reprodutiva, o que determinou a implantação de medidas de impacto nos países desenvolvidos como proposta concreta para a redução dessas ocorrências. A realidade nos países em desenvolvimento é outra, pois a baixa escolaridade e a dificuldade de acesso ao sistema de saúde tornam o processo de conscientização e seguimento mais difícil e trabalhoso (Laurenti, 2009, p. 15).

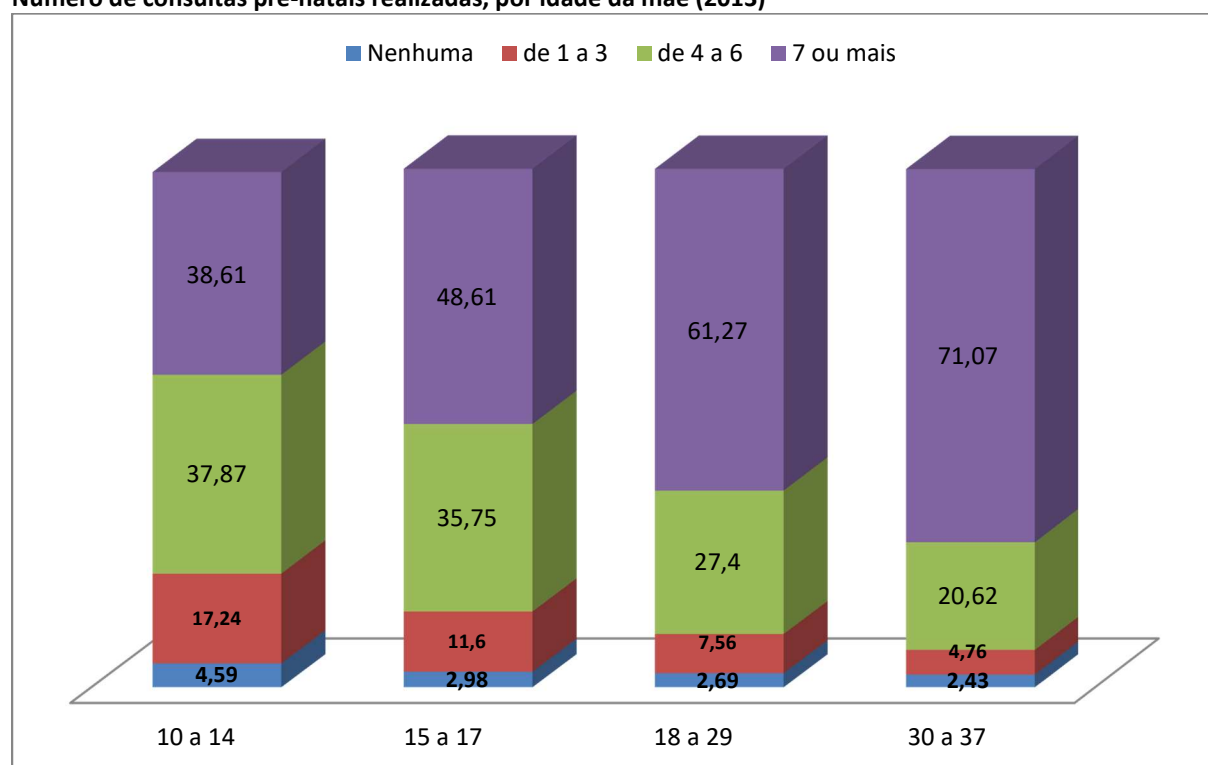
Assim, a gravidez na adolescência é considerada uma situação de risco materno e fetal, requerendo uma atenção diferenciada, voltada para os contextos socioeconômico, familiar e biológico específicos em que esta ocorre.

Alguns fatores de risco à saúde a que as adolescentes grávidas estão submetidas são a crise hipertensiva específica da gravidez e a anemia. No primeiro caso, as adolescentes estão desproporcionalmente submetidas à hipertensão por acumularem fatores relacionados a esta condição, tais como a primiparidade, a gestação em um extremo da idade reprodutiva e o estresse. Já a anemia, que pode causar restrição do crescimento fetal e maior risco de infecções e de parto prematuro, está muito presente entre adolescentes grávidas devido a condições socioeconômicas desfavoráveis e ao fato de que, de maneira geral, esse grupo se alimenta pior do que a média da população (Laurenti, 2009). O baixo *status* socioeconômico é também considerado um fator de risco *per se*, e predomina entre as mães jovens.

Muitos desses fatores poderiam ser amplamente evitados com um pré-natal adequado. Apesar de o Brasil ter crescido muito nos últimos anos em relação à cobertura desses exames, muito ainda precisa ser feito, e o grupo etário que está mais sujeito a um pré-natal inadequado é exatamente o das adolescentes grávidas, como mostra o gráfico 16.

GRÁFICO 16

Número de consultas pré-natais realizadas, por idade da mãe (2013)



Fonte: SINASC/DATASUS, 2013.

Elaboração da autora.

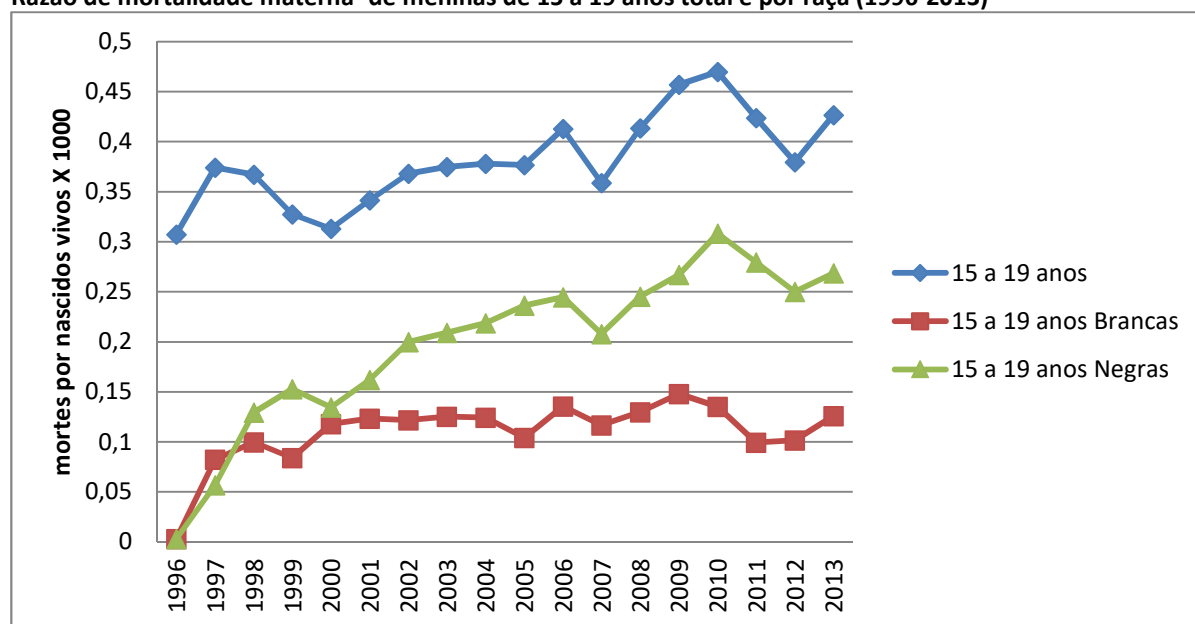
Outros dados a serem examinados em termos da saúde de jovens meninas e de seus filhos são os óbitos fetais. Existe uma grande escassez de estudos sobre óbitos fetais no Brasil, especialmente aqueles que discriminam pela idade da mãe. O preenchimento da declaração de óbito ainda apresenta muitas falhas, tanto em relação à completude das variáveis sociodemográficas quanto na definição da causa do óbito (Barbeiro *et al.*, 2015). Apesar de a mortalidade fetal ter apresentado queda nos últimos anos no país, persistem taxas elevadas se comparadas a países desenvolvidos, e principalmente persistem desigualdades sociais nos eventos que levam a essa mortalidade, sobretudo porque muitas das causas desse fenômeno são evitáveis, passíveis de detecção e tratamento. Em uma revisão sistemática de estudos brasileiros sobre o tema, Barbeiro *et al.* (2015) indicam que os principais fatores associados à mortalidade fetal são pré-natal inadequado ou ausente, baixa escolaridade da mãe, problemas decorrentes da gravidez e o que chamam de uma “história reprodutiva desfavorável”. De fato, as jovens meninas, principalmente aquelas entre 10 e 14 anos, estão desproporcionalmente submetidas a várias dessas causas no Brasil, e consequentemente mais sujeitas a sofrer uma perda gestacional. A educação e a idade maternas, bem como a

renda familiar, são preditores de risco também para a mortalidade infantil (França e Lanski, 2009).

Um possível indicador dos riscos da gravidez adolescente é a razão de mortalidade materna, dada pelo número de óbitos maternos por residência da mãe dividido pelo número de nascidos vivos naquele mesmo ano e localidade. O gráfico 17 mostra o cálculo dessa razão feito apenas para as meninas de 15 a 19 anos, pelo total de nascidos vivos de mães nessa mesma faixa etária, com os valores totais e separados por raça (meninas brancas e negras). A ilustração mostra um pequeno crescimento da mortalidade materna no país (note-se a escala do gráfico, o total dessa faixa etária se aproxima da tendência total para todas as idades), que ao ser analisada por raça, em que pese a melhoria da notificação de mortalidade e nascimentos nesse aspecto, mostra um crescimento e um valor superior dessa taxa para as meninas negras.

GRÁFICO 17

Razão de mortalidade materna¹ de meninas de 15 a 19 anos total e por raça (1996-2013)



Fonte: SIM e SINASC/DATASUS.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Mortes por nascidos vivos X 1.000.

Obs.: Chama-se a atenção para a imprecisão dessas taxas por conta da subnotificação, especialmente por raça, aprimorada após 2011. Pelo mesmo motivo, optou-se por excluir os dados sobre a população indígena, cuja situação se supõe seja mais preocupante do que a das mães jovens negras.

Se as adolescentes estão desproporcionalmente submetidas a fatores de risco na gravidez, as meninas negras apresentam um potencial de risco ainda maior, por estarem mais frequentemente em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Mais ainda, a eclâmpsia, a pré-eclâmpsia e os distúrbios hipertensivos afetam muito mais a população negra, sendo as maiores causas da mortalidade materna da população negra (Ciello *et al.*, 2012). Estudos mostram ainda que as mulheres negras em geral estão desproporcionalmente submetidas à chamada violência obstétrica, que consiste em ações ou omissões realizadas pelo pessoal de saúde que direta ou indiretamente afetam o corpo e os processos reprodutivos das mulheres, expressada em um tratamento desumanizado, em abuso de medicalização e em uma patologização dos processos naturais (Ciello *et al.*, 2012).

Um dos oito ODM elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) era melhorar a saúde materna, o que ainda se constitui em um grande desafio para o Brasil. De 1990 a 2011, a taxa de mortalidade materna caiu em 55%, passando de 141 para 64 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos; mas esses números ainda são altos, em especial em relação à meta para 2015, que era de 35 mortes por 100 mil nascidos vivos. O aumento da taxa de mortalidade materna para jovens meninas indicado no gráfico 17 não deveria ocorrer, especialmente porque houve aumento da taxa de cobertura hospitalar dos partos para quase 99% das parturientes no país, e também do número de consultas de atendimento pré-natal por nascidos vivos, de acordo com SINASC e censos populacionais de 2000 e 2010.

5.1 SAÚDE, ALIMENTAÇÃO E SEXUALIDADE DE JOVENS MENINAS

A adolescência é uma fase de experimentação e mudanças que está associada a uma série de riscos de saúde, tanto no que se refere a doenças infecciosas quanto à alimentação, à prática de esportes, ao início da vida sexual e ao consumo de substâncias tóxicas. Importantes diferenças de gênero se destacam nessa fase. Alguns dados relevantes sobre a saúde dos adolescentes podem ser obtidos através da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE), realizada numa parceria entre o IBGE e o Ministério da Saúde do Brasil em 2009. Nessa pesquisa, um questionário autoaplicável foi apresentado a 60.937 estudantes de 1.453 escolas públicas e privadas em todo o território brasileiro, coletando informações sobre hábitos de vida e alimentação, imagem corporal, saúde bucal, exposição à violência e acidentes, entre outros tópicos, de alunos do 9º ano do ensino fundamental, ou seja, jovens que, em sua maioria, tinham entre 13 e 15 anos de idade (Malta *et al.*, 2010). A tabela 9,

extraída de Malta *et al.* (2010), aponta para as diferenças entre jovens meninos e jovens meninas na exposição a fatores de risco e na proteção à saúde, baseada na PeNSE 2009.

TABELA 9

Fatores de risco e consumo alimentar de meninos e meninas (2009)

(Em %)

Variáveis	Total (IC)	Sexo	
		Feminino (IC)	Masculino (IC)
Consumo alimentar			
Feijão	62,5 (61,8-63,3)	57,4 (56,5-58,3)	68,3 (67,4-69,2)
Fruta	31,5 (30,8-32,2)	31,6 (30,7-32,5)	31,4 (30,4-32,4)
Guloseima	50,9 (50,1-51,6)	58,3 (57,4-59,3)	42,6 (41,5-43,6)
Refrigerante	37,2 (36,5-37,9)	36,6 (35,7-37,5)	37,9 (36,9-38,9)
Atividade física			
Ativo	43,1 (42,4-43,8)	31,3 (30,4-32,2)	56,2 (55,2-57,2)
Hábito sedentário (televisão)	79,5 (78,9-80,0)	79,5 (78,7-80,3)	79,4 (78,5-80,3)
Hábito de fumar			
Experimentação de cigarro	24,2 (23,6-24,8)	24,0 (23,2-24,8)	24,4 (23,5-25,2)
Fumante atual	6,3 (6,0-6,7)	6,3 (72,3-73,9)	6,4 (5,9-6,9)
Consumo de álcool e outras drogas			
Experimentação de bebida alcoólica	71,4 (70,8-72,0)	73,1 (72,3-73,9)	69,5 (68,5-70,5)
Consumo atual de bebida alcoólica	27,3 (26,7-28,0)	28,1 (27,2-29,0)	26,5 (25,5-27,5)
Uso de droga ilícita	8,7 (8,3-9,1)	6,9 (6,4-7,4)	10,6 (10,0-11,3)

Fonte: Malta *et al.* (2010, p. 3.014).

A PeNSE se baseia em fatores de proteção à saúde que incluem o consumo de feijão e frutas e um baixo consumo de guloseimas e refrigerantes. Na tabela 9, vemos que, nesse quesito, as meninas estão em piores condições de proteção à saúde do que os meninos, consumindo significativamente menos feijão e mais guloseimas. Alguns estudos vêm identificando que os hábitos alimentares desse grupo etário estão cada vez menos saudáveis, incluindo “uma dieta rica em gorduras, açúcares e sódio, com pequena participação de frutas e hortaliças. Observa-se, ainda, consumo mais frequente de alimentos como o arroz e o feijão entre adolescentes de famílias mais pobres” (Levy *et al.*, 2010, p. 3086). O consumo de leite também foi maior entre os meninos, e observou-se que as meninas mais frequentemente que os meninos não realizam refeições junto com a mãe ou responsável, o que é considerado um fator importante na construção dos hábitos alimentares dos adolescentes (Costa, Duarte e Kuschnir, 2010; Levy *et al.*, 2010). Na literatura sobre nutrição, o consumo de frutas e

hortaliças na infância e na adolescência é visto como fator de proteção contra o excesso de peso, as doenças cardiovasculares e a diabetes de tipo.²⁶ Os resultados da PeNSE mostram um quadro inferior para as meninas, mesmo quando controladas as condições socioeconômicas, em seis dos dez marcadores de alimentação não saudável utilizados na pesquisa.

As meninas também são menos ativas do que os meninos, sendo que o conceito de ativo na PenSE envolve praticar mais de trezentos minutos de atividade física na semana anterior à coleta dos dados, o que é compatível com a recomendação da OMS para essa faixa etária (pelo menos uma hora de atividade intensa a moderada diariamente) (WHO, 2010). Essa diferença na atividade se explica provavelmente por estímulos culturais diferentes quanto ao tipo de atividades valorizadas para meninos e para meninas, quando estas são, por exemplo, estimuladas a simular atividades de cuidado com a casa e com os filhos em suas brincadeiras quando pequenas, e mais tarde, a seguir determinados padrões de beleza, a ser menos competitivas etc. (Malta *et al.*, 2010).

Estudos mostram que há um declínio geral da prática de atividade física na adolescência, e esse declínio é mais acentuado entre meninas (Malta *et al.*, 2010). Pesquisas internacionais associam essa queda a fatores biológicos relacionados à idade, bem como a mudanças nos modelos de comportamento, influência dos pares, aumento das responsabilidades e do envolvimento social, maior consciência corporal, entre outros (Seabra *et al.*, 2008). Além disso, os baixos níveis de atividade física entre crianças e adolescentes são também atribuídos, em diversos estudos, ao aumento de tempo em frente à televisão ou envolvido com a internet ou *videogames*, “à diminuição do número de aulas de educação física nas escolas, à redução das opções de lazer ativo em razão do crescimento da violência urbana e da preocupação dos pais com a segurança dos filhos” (Malta *et al.*, 2010, p. 3016).²⁷

Quanto ao hábito de fumar, não há praticamente diferenças significativas entre meninas e meninos. Já quanto à experimentação de bebidas alcoólicas e ao consumo atual do álcool, as meninas relatam um nível ligeiramente maior de envolvimento com essas atividades. No que se refere ao uso de drogas, os relatos de experimentação e consumo das meninas são em número inferior ao dos meninos. Não estão claras as causas para esses novos

26. Disponível em: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf>.

27. Vale mencionar que a PeNSE foi aplicada apenas em capitais, não correspondendo, portanto, à realidade das zonas rurais brasileiras.

padrões de consumo em que há uma leve predominância de meninas, principalmente na precocidade e no volume do consumo de tabaco e álcool. Porém, pesquisas apontam que a urbanização, o acesso maior das mulheres à educação e ao mercado de trabalho e uma larga população jovem fazem das mulheres latino-americanas o público preferencial da indústria tabagista, desde a década de 1950 (Horta *et al.*, 2007). Mudanças na autoimagem das mulheres associadas a esses fatores podem estar capitaneando uma mudança nos padrões de consumo de álcool e tabaco entre as jovens meninas.

A PeNSE também continha questões sobre a saúde sexual dos adolescentes. O texto da plataforma de Pequim preconiza, a respeito da sexualidade das jovens meninas, que:

se deve prestar plena atenção à promoção de relações de respeito mútuo e igualdade entre mulheres e homens e particularmente às necessidades dos adolescentes em matéria de educação e serviços, a fim de habilitá-los a assumir sua sexualidade de modo positivo e responsável”, tendo em conta o direito da criança à informação, à privacidade, à “confidencialidade”, ao respeito e ao consentimento com conhecimento de causa, assim como as responsabilidades, direitos e obrigações dos pais e tutores de proporcionar à criança, de acordo com a evolução de suas capacidades, orientação e conselhos que a habilitem para o exercício dos direitos reconhecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança e de conformidade com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Em todas as ações referentes às crianças, a consideração primordial será o interesse superior da criança. Deve-se dar apoio a uma educação sexual integral dos jovens, com o respaldo e a orientação dos pais, que faça ressaltar a responsabilidade dos varões com respeito à própria sexualidade e fecundidade e que os ajude a exercer essa responsabilidade (UNFPA, 1995, p. 242).

As ocorrências naturais da fase da adolescência, como a busca da identidade e a tendência à contestação, caracterizam essa fase como de potencial vulnerabilidade. O início da vida sexual dos adolescentes tem ocorrido cada vez mais cedo, sendo que esse fator é determinado por muitas formas de desigualdade, tais como a de gênero, a desigualdade socioeconômica e a racial (Malta *et al.*, 2011). Alguns problemas que podem ser decorrentes

dessa iniciação sexual precoce, e que afetam as desigualdades de saúde, são a gravidez precoce e as doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), bem como os já mencionados problemas decorrentes da gravidez na adolescência (como o aumento da morbimortalidade materna e fetal e o abandono escolar das jovens mães). Os resultados da PeNSE revelaram que pelo menos 30% dos adolescentes já tiveram relações sexuais ao menos uma vez, e que a iniciação sexual precoce é mais frequente entre os meninos (43,7%) do que entre as meninas (18,7%). Vale acrescentar que o que se entende por iniciação precoce varia entre culturas e grupos sociais. Jovens que iniciam a vida sexual antes dos 16 ou 14 anos, ou antes de iniciar o ensino superior, que são marcadores assinalados em estudos internacionais (Jessor, 1991; Parkes *et al.*, 2010, entre outros), podem ainda assim ter uma vida sexual saudável. A precocidade aqui se refere à falta de informações e à dificuldade de criar ocasiões seguras e planejadas para a prática de atividade sexual (Belisse, 2009).

A porcentagem de alunos de escolas públicas que revelam já ter tido uma relação sexual é maior do que aquela de alunos de escolas privadas. Além disso, quanto maior a escolaridade materna, menor a porcentagem de escolares que já haviam iniciado a vida sexual quando da aplicação da pesquisa, revelando um forte componente sociocultural no desencadeamento desse evento. Nessa pesquisa, 42,1% dos adolescentes que não residem com os pais relataram já ter tido relações sexuais, enquanto 26,6% dos que vivem com ambos os pais tiveram a mesma experiência. Finalmente, a idade de início das relações sexuais segundo a PeNSE é predominantemente aos 13 e 14 anos, ocorrendo em geral um ou dois anos mais cedo para os meninos do que para as meninas (Malta *et al.*, 2011).

As meninas relatam ter tido em média apenas um ou no máximo dois parceiros sexuais em sua vida até o momento da pesquisa, enquanto esse número é um pouco mais diversificado para os meninos, variando de 1 a 4 parceiros em média. Finalmente, embora mais de 70% dos adolescentes tenha relatado o uso de preservativos durante as relações sexuais, a incidência de DSTs tem aumentado nessa faixa etária. No mundo, as mortes relacionadas com a AIDS cresceram 50% entre 2005 e 2012, e dados apontam que, em 2009, 40% dos novos infectados por HIV no mundo eram menores de 21 anos (WHO, 2009; UNICEF, 2013; UNAIDS, UNICEF e WHO, 2014; Malta *et al.*, 2011).

5.2 JOVENS MENINAS E AIDS/HIV

d) instituir programas de ensino mútuo e de divulgação, com vistas a intensificar o trabalho individual e coletivo destinado a reduzir a vulnerabilidade das meninas ao HIV/AIDS e a outras enfermidades sexualmente transmissíveis (...) reconhecendo o papel reservado aos pais referido no parágrafo 267 da presente plataforma de Ação; e) assegurar às meninas, especialmente às adolescentes, educação e informações sobre a fisiologia da reprodução, a saúde reprodutiva e a saúde sexual, (...) assim como em matéria de práticas responsáveis de: planejamento familiar, saúde reprodutiva, enfermidades sexualmente transmissíveis, transmissão e prevenção do HIV/AIDS (UNFPA, 1995, p. 246).

A incidência de AIDS no Brasil é baseada desde 1980 na notificação compulsória de casos por meio do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde. Em 1995, o número de casos de AIDS notificados chegou a 20.754, ou 13,3 casos por 100 mil habitantes, com uma razão de sexos de 2,8 homens para cada mulher. Em 2014, o número de casos notificados foi de 39.951 casos, ou 20,6 casos por 100 mil habitantes, com uma razão de sexos de 1,9 homem para cada mulher. Nesse mesmo ano, a notificação de casos de HIV passou também a ser compulsória para todos os casos (Portaria nº 1.271, de 6 de junho de 2014). Anteriormente, ela era compulsória apenas para gestantes e crianças em risco de transmissão vertical, e nos outros casos após confirmação do diagnóstico. O monitoramento dessa infecção se baseia em três elementos-chave: a infecção, a progressão para AIDS e o óbito (Brasil, 2013b).

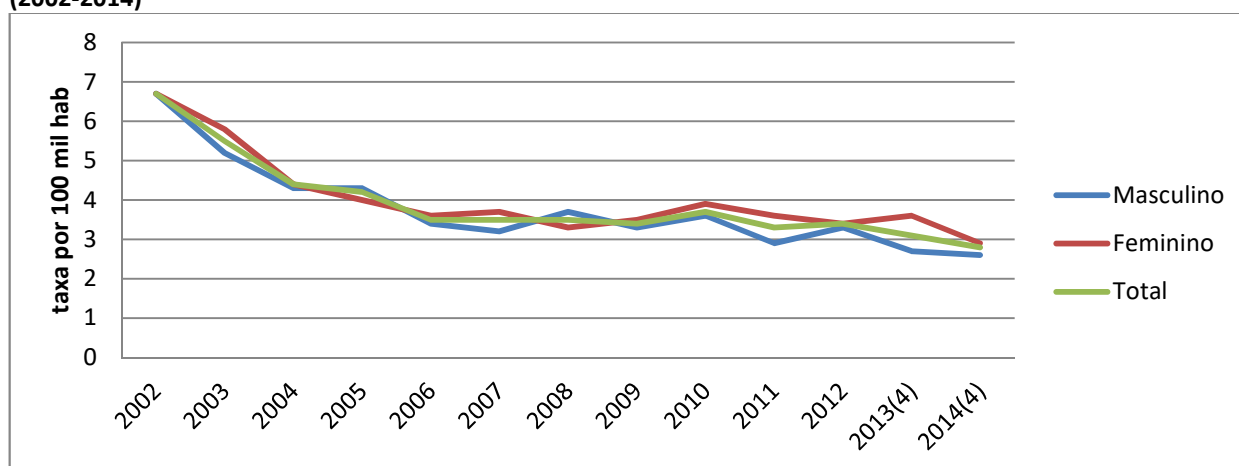
A prevalência do HIV no Brasil está concentrada em populações-chave que apresentam maior risco e vulnerabilidade, tais como usuários de drogas, homens que fazem sexo com outros homens e mulheres profissionais do sexo, pois apresentam maior prevalência do vírus quando comparadas à população em geral (Brasil, 2015a). Apesar disso, outros grupos têm apresentado crescimento preocupante da AIDS, tais como os jovens entre 15 e 24 anos e as gestantes. A taxa de detecção (ou número de casos notificados em uma região, por 100 mil habitantes daquela região) de gestantes com HIV no Brasil apresentou um aumento de 30% entre 2005 e 2014, com aumento maior na região Norte

(211,1%), e a maior taxa encontrada na região Sul (mais de 5,5%). Entre as jovens meninas gestantes, os casos de infectadas de 10 a 14 anos subiram de um número total de 5 casos em 2000 (0,3% das gestantes nessa faixa etária) para 22 casos em 2015 (0,6%). O número mais elevado detectado nessa série histórica foi em 2013, 36 meninas infectadas (0,5% das gestantes de 10 a 14 anos). Entre as adolescentes gestantes de 15 a 19 anos, o número de infectadas pelo HIV era de 201 meninas (total de casos) ou 11,5% do grupo em 2000; e esse número em 2015 era de 452 meninas, ou 12,4% do grupo, o valor mais alto encontrado na série histórica.²⁸

O Brasil foi um dos primeiros países a fornecer tratamento gratuito para indivíduos com AIDS, e tem investido muito nos últimos anos na redução da transmissão tanto vertical (de mãe para filho) quanto por via sexual da doença, sobretudo através de investimentos no fornecimento de exames pré-natais adequados para toda a população, no primeiro caso, e de campanhas voltadas ao sexo seguro e à distribuição de preservativos, no segundo. Os dados do boletim de 2015 mostram o sucesso da prevenção da transmissão vertical, com a forte queda de detecção da AIDS em menores de 10 anos (gráficos 18 e 19).

GRÁFICO 18

Brasil: taxa¹ de detecção de casos de AIDS entre crianças menores de 5 anos, por sexo e ano de diagnóstico (2002-2014)



Fonte: SINAN, SIM, Sistema de Controle de Exames Laboratoriais (SISCEL) e Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (SICLOM).

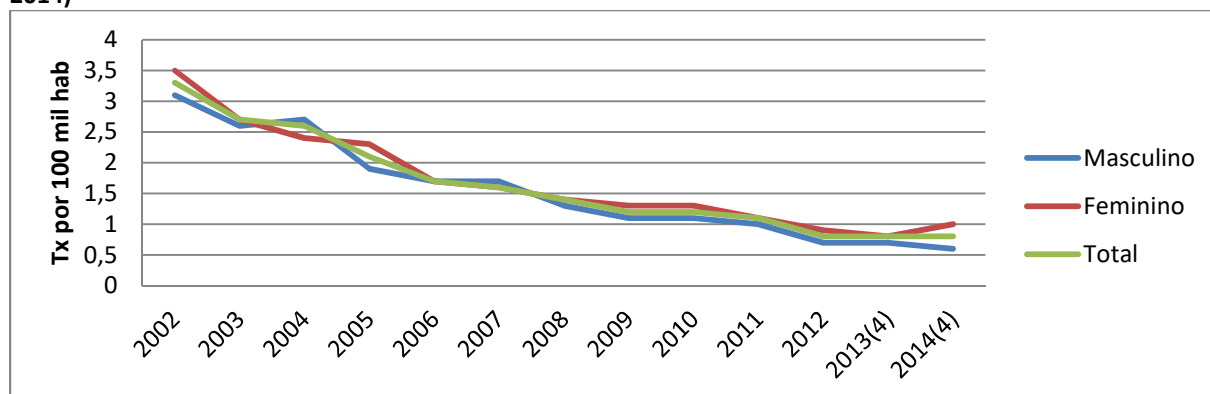
Nota: ¹Por 100 mil habitantes.

Obs.: Taxas de detecção de 2013 e 2014 calculadas sobre a população de 2012.

28. Há também uma modificação do comportamento da série por raça, não retratada no boletim por faixa etária. Do grupo de gestantes infectadas, 26,5% eram pardas, em 2000, e 58,3% eram brancas. Em 2015, a proporção de gestantes pardas infectadas era de 42,3%, contra 41% de brancas.

GRÁFICO 19

Brasil: taxa¹ de detecção de casos de AIDS entre crianças de 5 a 9 anos, por sexo e ano de diagnóstico (2002-2014)



Fonte: SINAN, SIM, Sistema de Controle de Exames Laboratoriais (SISCEL) e Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (SICLOM).

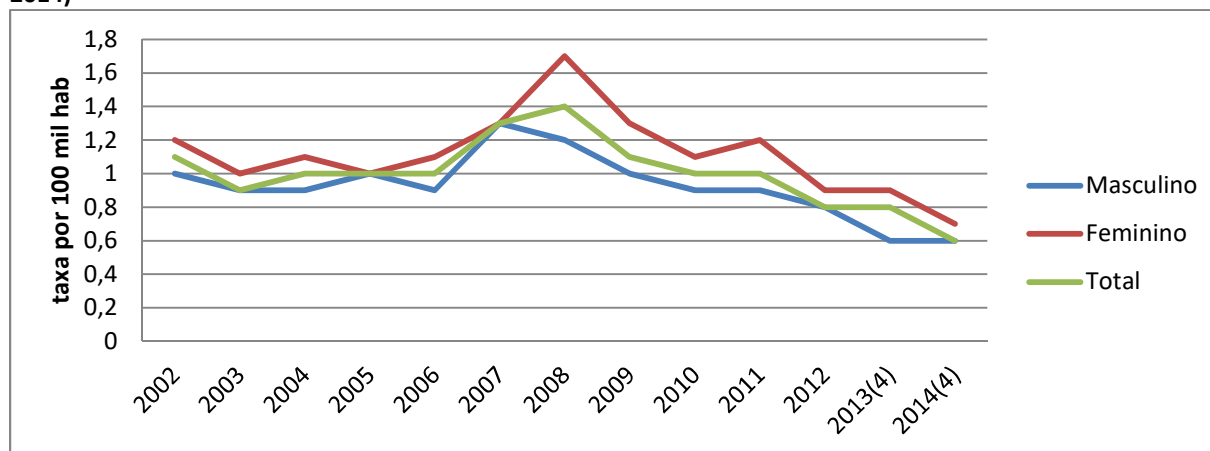
Nota: ¹ Por 100 mil habitantes.

Obs.: Taxas de detecção de 2013 e 2014 calculadas sobre a população de 2012.

Entre 10 e 14 anos, a maior parte da transmissão da AIDS também é vertical, e a redução nas taxas de detecção nessa coorte de idade a partir de 2007 e 2008 pode ser atribuída em grande parte a essa redução especificamente (gráfico 20). Todas essas tendências decrescentes se verificam para ambos os sexos, como mostram os gráficos de 18 a 20. A partir dos 14 anos, a principal forma de transmissão da doença é a via sexual. O gráfico 21 mostra o aumento da taxa de detecção de AIDS no período para jovens entre 15 e 19 anos, sobretudo para os jovens do sexo masculino, mas também para as mulheres.

GRÁFICO 20

Brasil: taxa¹ de detecção de casos de AIDS entre jovens de 10 a 14 anos, por sexo e ano de diagnóstico (2002-2014)



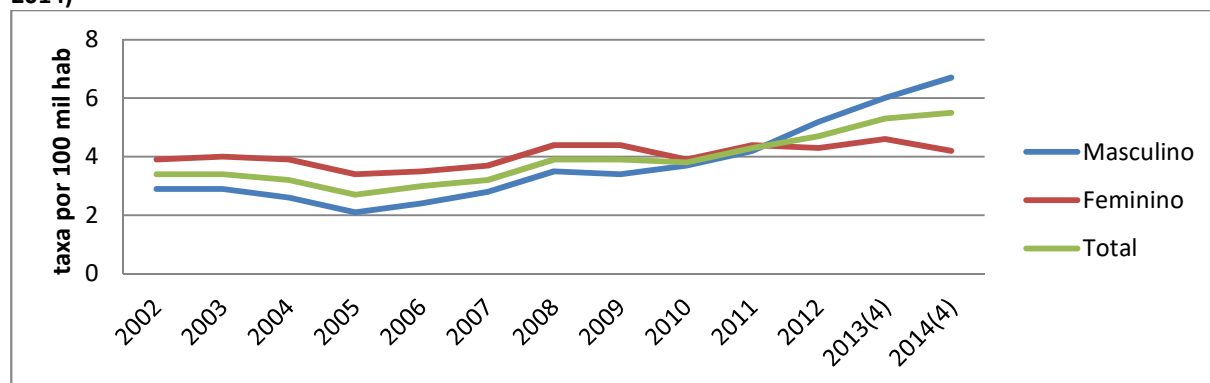
Fonte: SINAN, SIM, Sistema de Controle de Exames Laboratoriais (SISCEL) e Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (SICLOM).

Nota: ¹ Por 100 mil habitantes.

Obs.: Taxas de detecção de 2013 e 2014 calculadas sobre a população de 2012.

GRÁFICO 21

Brasil: taxa¹ de detecção de casos de AIDS entre jovens de 15 a 19 anos, por sexo e ano de diagnóstico (2002-2014)



Fonte: SINAN, SIM, Sistema de Controle de Exames Laboratoriais (SISCEL) e Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (SICLOM).

Nota: ¹ Por 100 mil habitantes.

Obs.: Taxas de detecção de 2013 e 2014 calculadas sobre a população de 2012.

Quanto à educação, há uma concentração maior de casos entre aqueles com ensino médio completo – 23,9% dos casos em 2014 – e com 5ª a 8ª séries incompletas (21,%). A razão de sexos sobe com o nível educacional tendo sido em 2015, de 7,11 para o nível superior, enquanto para ensino médio completo ela foi de 2,72. Entre aqueles com fundamental incompleto, a proporção de homens contaminados foi de 1,54 homem para cada mulher. Assim, a educação parece “proteger” a mulher da contaminação.

A notificação de casos de HIV no SINAN ainda é muito recente, portanto optou-se aqui por não fazer uma análise desse dado por não haver informações suficientes para determinar tendências com segurança. No entanto, pode-se dizer que, na faixa etária de 15 a 19 anos, houve um aumento na proporção de casos notificados de 4,3% para 6,1% dos jovens nessa faixa etária entre 2007 e 2015, perfazendo um total de 4.960 casos notificados em 2015. Para os jovens de 10 a 14 anos, não houve crescimento na proporção de casos notificados, totalizando 244 novas infecções por HIV nesse período para essa faixa etária (número total). As explicações mais comumente encontradas na literatura para o crescimento do HIV e da AIDS entre os jovens são a falta de informação adequada e o descaso com a doença. Como ela não é mais tão evidente e não mata tão rápido quanto nas décadas passadas, ela não “assusta” os jovens, que não se sentem pressionados a usar preservativos quando têm relações sexuais, especialmente quando possuem parceiros fixos (Cano *et al.*, 2007).

6 VIOLÊNCIA, DISCRIMINAÇÃO E VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE JOVENS MENINAS BRASILEIRAS

Erradicar a violência contra as meninas (UNFPA, 1995, p. 247).

Um tema importante com relação às jovens meninas tratado com destaque na plataforma de Pequim é a questão da violência. O combate à violência, ao abuso e à exploração sexual contra as jovens mulheres é ponto fundamental para que se consolidem os direitos das jovens meninas e se reduza a desigualdade de gênero no Brasil. As crianças são sujeitos de direitos como todo e qualquer cidadão, e o art. 4º do ECA, Lei nº 8.069/1990, respaldada pelo art. 277 da Constituição Federal de 1988, prevê que é dever da família, do Estado e de toda a sociedade assegurar às crianças e aos adolescentes com máxima prioridade o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. O estatuto prevê ainda que as crianças e adolescentes devem ser protegidos de toda forma de negligência, discriminação e exploração, violência, crueldade e opressão. No tocante à violência doméstica, à exploração e ao abuso sexual e à discriminação social, o quadro de vitimização das jovens meninas continua preocupante como há duas décadas. Podem ser registrados grandes esforços do governo, dos organismos competentes e das organizações envolvidas com a proteção dos direitos humanos na redução da violência contra a mulher e a menina, que resultaram em progressos na legislação e na criação de mecanismos de proteção como o Disque 100, o Ligue 180, a delegacia da mulher, entre muitos outros. Porém, a discriminação e a violência de gênero continuam apresentando níveis preocupantes no país.

Devido à escassez de dados precisos sobre violações dos direitos humanos das jovens meninas, tráfico de crianças, prostituição infantil e temas correlatos, sobretudo na década de 1990, é difícil acompanhar a trajetória dos avanços na prevenção da vitimização das jovens meninas das duas últimas décadas em termos de números. A seção tratará, portanto, do panorama atual da proteção social das jovens meninas, mencionando a evolução do quadro em termos de alguns programas e medidas criados para apreender e intervir mais eficazmente na situação.

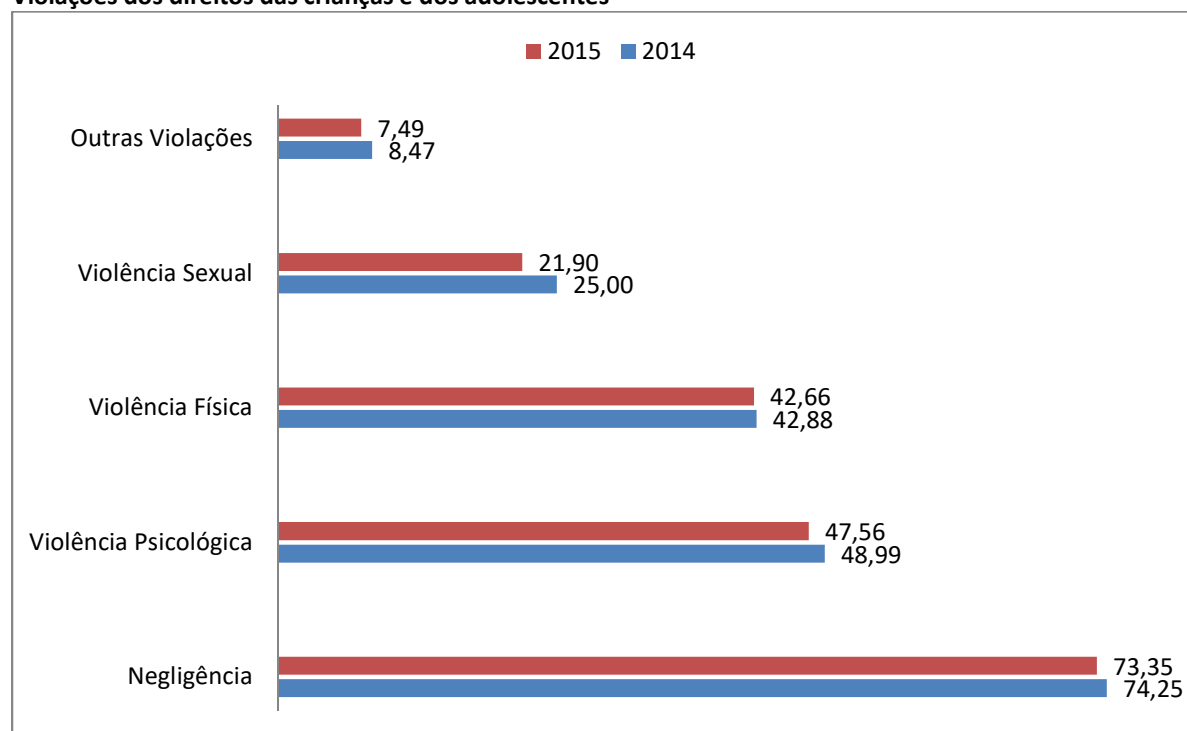
Em 1997, foi criado o Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, coordenado pela Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA). Em 2000, foi proposto o Plano Nacional de

Enfrentamento da Violência Infantojuvenil, o qual criou o Disque Denúncia Nacional, que passou a ser chamado Disque 100, implementado em 2003. Este passou, então, a receber denúncias também de maus-tratos, negligência, trabalho infantil e outras violações dos direitos da infância, além de passar a ser coordenado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Governo Federal. Posteriormente, o sistema foi sendo ampliado, e criou-se um sistema nacional de registro de denúncias (em 2005) e um serviço de escuta especializada de crianças e adolescentes, entre outros avanços.²⁹

Dados da evolução do número de denúncias recebidas pelo Disque 100 mostram um salto de 4.494 denúncias em 2003 para 29.756 em 2009. O *Balanço Semestral do Disque Direitos Humanos* (Brasil, 2015c) registrou, no primeiro semestre de 2015, 66.518 denúncias, das quais 63,2% foram relacionadas a violações dos direitos de crianças e adolescentes. A despeito do fato positivo que esse aumento no número de denúncias representa, ou seja, de que há uma maior conscientização sobre o problema da vitimização infantil, ele pode significar também um aumento do número de situações em que houve violação dos direitos da criança e do adolescente. Em todo caso, apenas os dados do Disque Denúncia não são suficientes para verificar esse fato. Os gráficos 22, 23 e 24 caracterizam o tipo das violações denunciadas em 2014 e 2015 e o perfil das vítimas.

29. As informações sobre o Disque 100 e dados até 2010 foram retirados da cartilha *Disque Denúncia Nacional*, organizada pelo Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, em 2010.

GRÁFICO 22

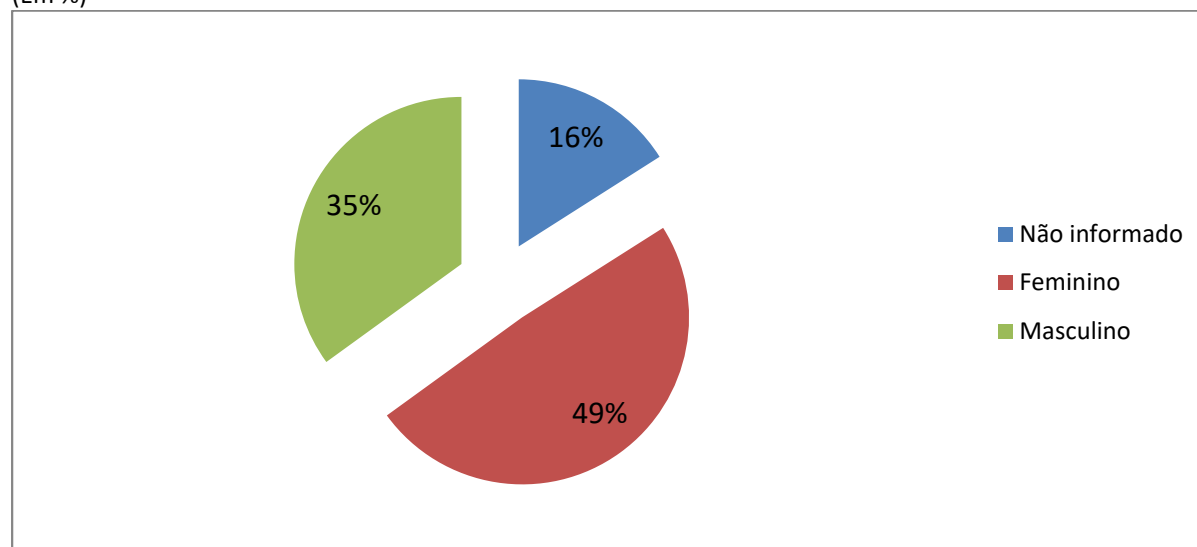
Violações dos direitos das crianças e dos adolescentes

Fonte: Balanço do Disque Denúncia/SDH, 2015.

GRÁFICO 23

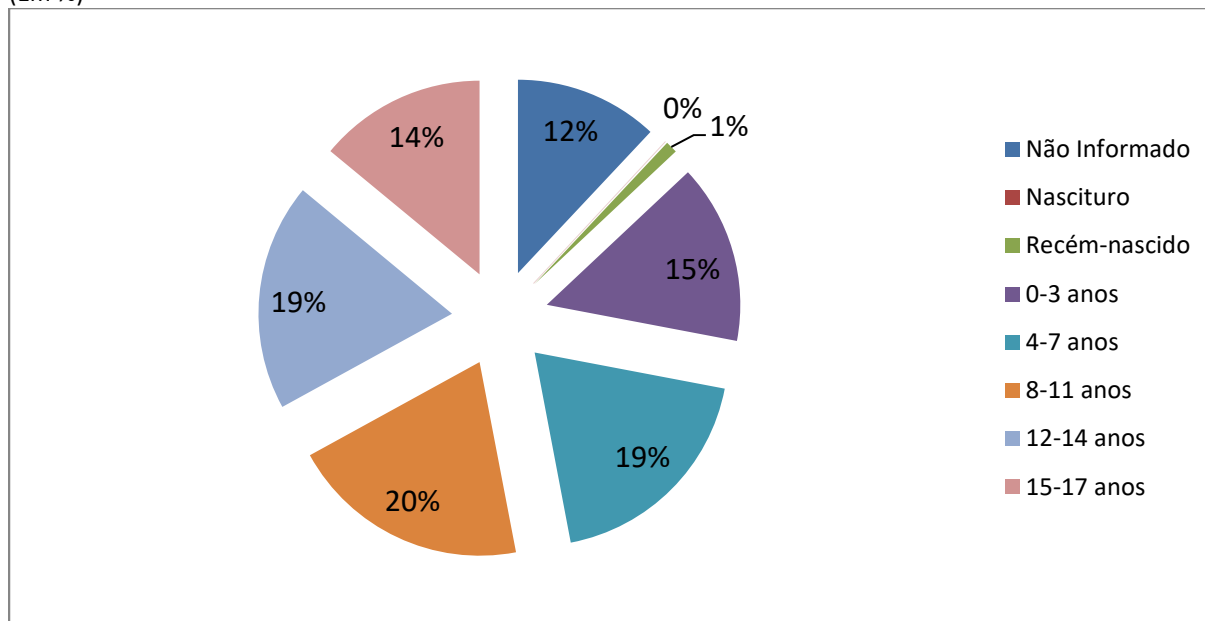
Perfil da vítima: sexo

(Em %)



Fonte: Balanço do Disque Denúncia/SDH, 2015.

GRÁFICO 24
Perfil da vítima: idade
(Em %)



Fonte: Balanço do Disque Denúncia/SDH, 2015.

Os gráficos 22 a 24 mostram que, nos últimos anos, as meninas foram as vítimas de violência com maior número de denúncias, e as crianças entre 4 e 14 anos foram vítimas em mais de 58% dos casos denunciados. O tipo de abuso mais denunciado foi a negligência, seguido de violência psicológica, física, sexual e outras. A violência sexual foi o tema de mais de 20% das denúncias, tanto em 2014 quanto em 2015.

O Ligue 180, um outro serviço gratuito de utilidade pública oferecido pela Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres da Presidência da República desde 2005,³⁰ também acolhe denúncias de violência e abuso contra meninas de qualquer idade. Em 2015, esse serviço registrou 749.024 atendimentos, 54% a mais do que em 2014. Do total de atendimentos, 10,23% corresponderam a relatos de violência. Das denúncias de violência contra a mulher, 77,75% das vítimas tinham filhos e, na maioria dos casos, os filhos ou presenciaram a violência (37,85%) ou sofreram violência (22,76%) (Brasil, 2015b). Evidências retiradas das denúncias de recursos como o Disque 100 e o Ligue 180 ajudam a formar um quadro do tipo de abuso a que as crianças brasileiras, principalmente as meninas, estão submetidas. Porém, não é suficiente para dimensionar o problema, pois não se sabe se o

30. Disponível em: <www.spm.gov.br>.

aumento no número de casos registrados é fruto de um aumento real ou da maior conscientização da população e maior eficiência do serviço, que estimula a denúncia.

Muitas das meninas exploradas sexualmente abandonaram ou foram abandonadas por suas famílias, piorando ainda mais suas condições de vida e precarizando suas chances de mudar a própria situação. Essa conclusão é do mapeamento da exploração e abuso sexual nas estradas brasileiras criado em 2006 pela Childhood Foundation,³¹ em parceria com a Polícia Rodoviária Federal e a OIT. As estradas brasileiras são locais reconhecidos por abrigar tráfico de crianças e exploração sexual infantil. Para ajudar a localizar e prevenir essa prática, a Polícia Rodoviária Federal criou um programa de mapeamentos periódicos dos pontos, em geral postos de gasolina e lanchonetes, onde essa exploração acontece, a fim de direcionar as atividades de prevenção.

A pesquisa O Perfil do Caminhoneiro no Brasil (Koller, 2005), feita com 239 motoristas de 26 estados do Brasil, serviu de subsídio para a criação desse projeto de mapeamento, intitulado Projeto Mapear, e revela que a precariedade dos postos de parada e o tempo ocioso à espera da carga são fatores determinantes para a exploração sexual infantil pelos caminhoneiros. A pesquisa aponta que o “caminhoneiro abusador”, apesar de figura central no comércio e na exploração sexual de crianças e adolescentes, não pode ser entendido fora de um contexto complexo de múltiplas causas que levam a essa exploração. Fatores como uma forte cultura de gênero caracteristicamente “machista” e a desigualdade social e econômica, incluindo a pobreza e o racismo, são variáveis importantes nessa equação. Na fala dos caminhoneiros: “a gente não escolhe não [sair com as adolescentes]. Pinta!” (Koller, 2005, p. 4). No último mapeamento realizado entre 2013 e 2014, o programa identificou 1.969 pontos de risco nas rodovias federais brasileiras, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, nos quais as maiores vítimas da exploração sexual são jovens meninas,³² e os agentes da Polícia Rodoviária Federal vêm realizando várias ações para resgatar essas jovens da situação de exploração.

Existem algumas estatísticas mais precisas da violência sofrida por meninas no Brasil. Em 2006, em vista do impacto social e econômico das violências, o governo brasileiro instituiu, através do SINAN e da Secretaria de Vigilância em Saúde, o Sistema de Vigilância de

31. Disponível em: <www.namaocerta.org.br>.

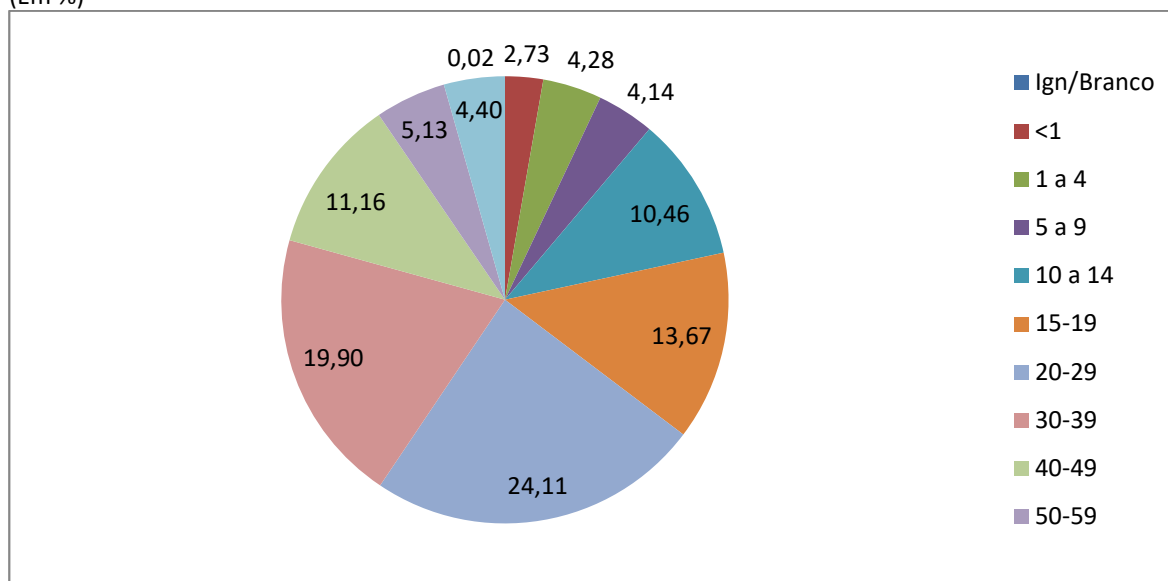
32. Disponível em: <http://www.namaocerta.org.br/pdf/Mapeamento2013_2014.pdf>.

Violências e Acidentes (VIVA). Segundo o *Boletim Epidemiológico* do Ministério da Saúde de 2011, “o objeto de notificação do VIVA/SINAN é a violência doméstica, sexual e outros tipos de violência (psicológica/moral; financeira/econômica; tortura; tráfico de pessoas; trabalho infantil; negligência/abandono; intervenção por agente legal) contra mulheres e homens de todas as idades” (Brasil, 2013a). A vigilância contra a violência sexual, doméstica e outras violências (tais como tráfico de pessoas, trabalho infantil, abandono/negligência etc.) do sistema VIVA/SINAN passou a fazer parte do SINAN Net, disponível para todos os municípios do Brasil, a partir de 2009, e que vem ampliando progressivamente o número de unidades notificadoras no sistema público de saúde (Brasil, 2013a). Em 2010, foram 1.496 municípios e um total de 73.794 notificações. No período de 2009 a 2010, os dados do VIVA/SINAN indicam que 9.145 crianças de 0 a 9 anos do sexo masculino e 12.054 do sexo feminino foram vítimas de violência doméstica, sexual ou algum dos outros tipos de violência notificados no sistema; 4.125 meninos e 9.362 meninas de 10 a 14 anos foram vítimas dessas violências; e 5.925 meninos e 10.090 meninas de 15 a 19 anos também sofreram violências desse tipo no período.

O gráfico 25 indica a porcentagem de notificações de violência doméstica, sexual e outros tipos de violência recebidas pelo VIVA/SINAN em 2014 e relativas a meninas e mulheres por faixa etária, indicando que crianças e adolescentes são grandes vítimas desse tipo de violência. No gráfico, observa-se que meninas de 10 a 14 anos e de 15 a 19 anos correspondem, juntas, a mais de 24% das notificações, praticamente a mesma proporção do maior grupo vitimizado, que são mulheres de 20 a 29 anos.

GRÁFICO 25

Notificações de violência doméstica, sexual e/ou outras cujas vítimas eram meninas, por faixa etária (2014)
(Em %)



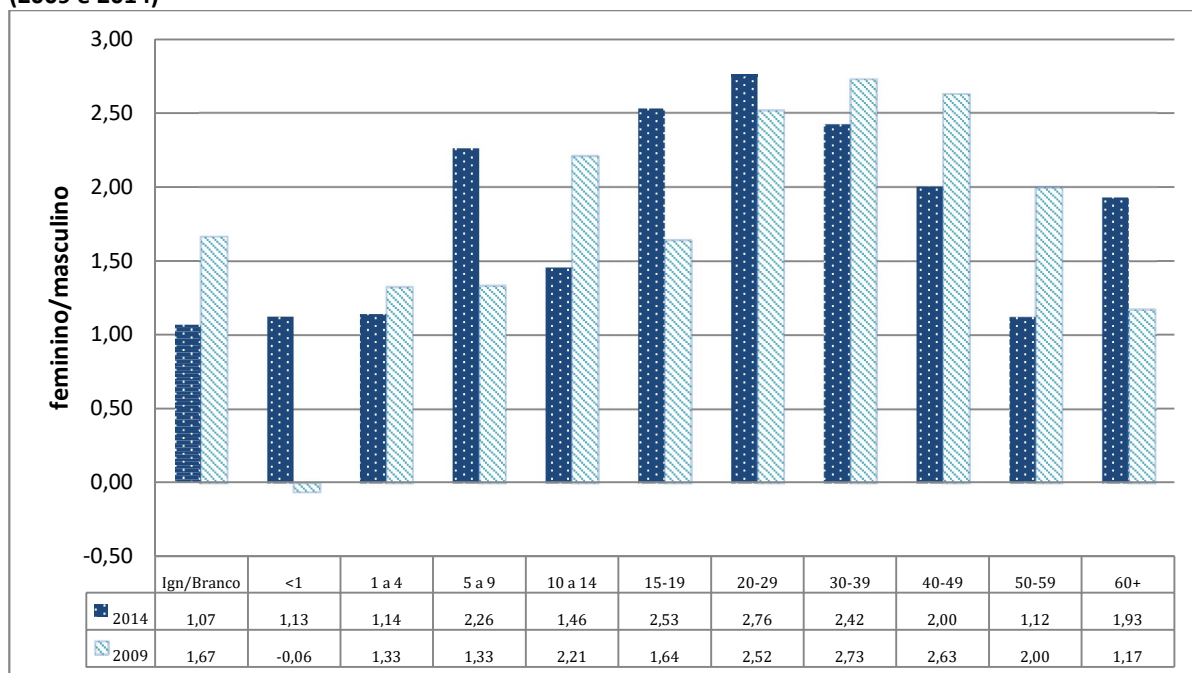
Fonte: SINAN Net.

Elaboração da autora.

De acordo com os dados do SINAN, as meninas e mulheres são mais vitimizadas do que os homens: em 2009, primeiro ano com disponibilidade de dados, foram 3.426 notificações para os meninos de 10 a 19 anos e 6.412 para meninas nessa faixa etária. Em 2014, foram 14.947 notificações para o sexo masculino e 25.775 para o sexo feminino nessa mesma faixa etária. O gráfico 26 mostra a razão de sexos por faixa etária para as notificações de violência (feminino/masculino) para 2009 e 2014, mostrando que em praticamente todas as faixas etárias a violência contra a mulher é prevalente. Na faixa de 15 a 19 anos, por exemplo, o número de jovens mulheres vitimizadas é mais do que 2,5 vezes o número de jovens homens, enquanto essa razão era de 0,64 mulher para cada homem em 2009.

GRÁFICO 26

Razão de sexo das notificações de violência doméstica, sexual e/ou outras recebidas pelo SUS, por faixa etária (2009 e 2014)



Fonte: SINAN Net.

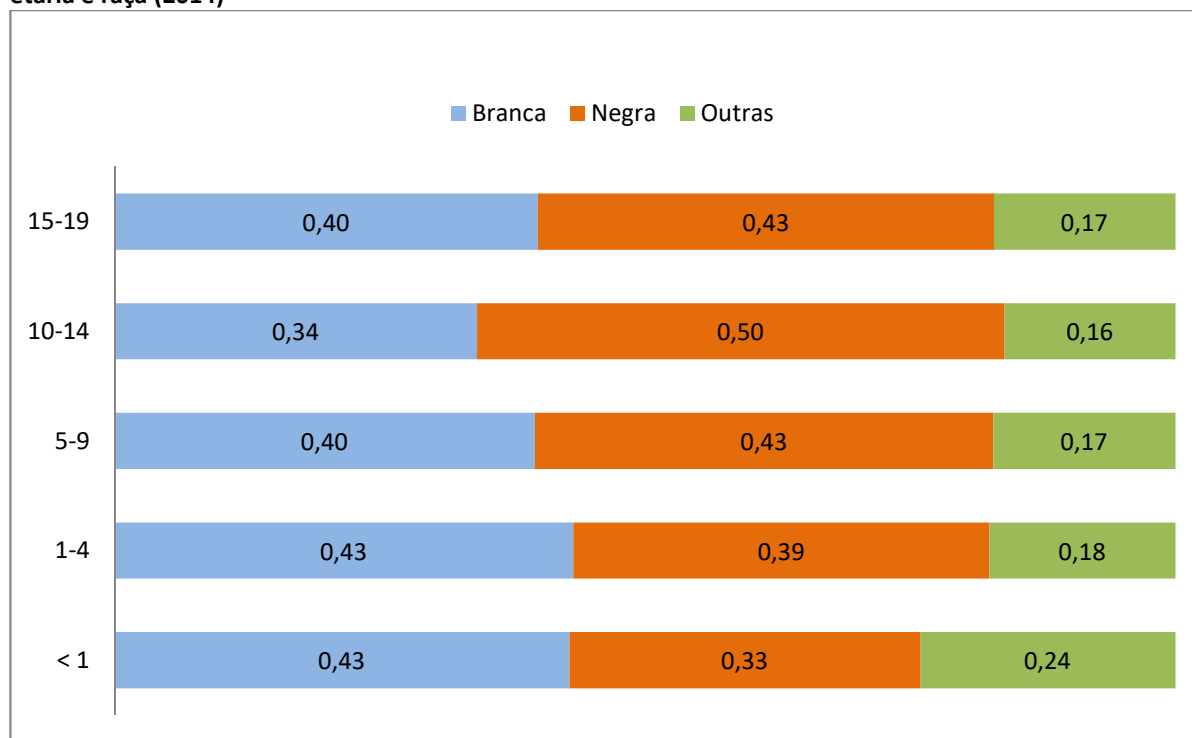
Elaboração da autora.

Obs.: SUS – Sistema Único de Saúde.

Dentro do grupo das meninas, também existem distinções de raça no nível de vitimização. As meninas negras (pretas e pardas) são atingidas em proporções maiores do que as meninas brancas especialmente após os 10 anos de idade. O gráfico 27 mostra a proporção de notificações de violência doméstica, sexual e outras cuja vítima era do sexo feminino, por raça e faixa etária, ilustrando que no grupo de 10 a 14 anos a proporção referente a meninas negras é significativamente maior do que a referente a meninas brancas.

GRÁFICO 27

Proporção de notificações de violência doméstica, sexual e/ou outras cuja vítima era uma menina, por faixa etária e raça (2014)



Fonte: SINAN Net.

Elaboração da autora.

Embora já tenhamos mostrado que as mortes violentas ocorrem em maiores proporções entre os jovens do sexo masculino acima de 15 anos, existem tipos de agressão e violência, muitas vezes letais, que atingem particularmente as jovens meninas, tais como a violência doméstica e o abuso sexual. Em 2011, os atos de violência denunciados no SINAN foram perpetrados principalmente na residência das meninas. Quanto aos encaminhamentos das denúncias, as meninas são geralmente encaminhadas para uma delegacia de proteção da criança e do adolescente, para a vara da infância e da juventude ou para o conselho tutelar. Embora a maior parte das agressões tivesse sido feita por desconhecidos, muitas dessas jovens são agredidas e mesmo mortas pelos próprios namorados e maridos, como mostra o *Boletim Epidemiológico* do SINAN, segundo o qual em 2011 mais de 30% das agressões notificadas contra adolescentes de 10 a 19 anos tiveram como provável autor da agressão um amigo/conhecido ou uma relação afetiva (Brasil, 2013a). Também o mapa da violência (Waiselfisz, 2015b) mostra que, para as adolescentes de 12 a 17 anos, 23,2% das agressões têm como autor o parceiro ou ex-parceiro, que é o agressor principal para as jovens e mulheres adultas entre 18 e 59 anos.

O mapa da violência de 2015, focalizado na violência contra a mulher (Waiselfisz, 2015b, p. 39), destaca que, embora na infância as taxas de homicídios sejam semelhantes para ambos os sexos, e as taxas masculinas passem a ser cada vez mais altas a partir dos 18 anos, existe uma elevada incidência feminina no infanticídio. O mapa também descreve os atendimentos do SINAN de 2014, reiterando que em todas as etapas da vida, discriminadas em crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, prepondera o atendimento feminino, ou seja, as mulheres são as grandes vítimas de violência doméstica, sexual e outras, desde a infância até a maturidade. Dados da tabela 10, extraída do mapa da violência, caracterizam essa violência por sexo, fase da vida, estrutura ou composição e taxas de atendimento.

TABELA 10

Brasil: número, distribuição por sexo, estrutura e taxas de atendimento por violências no SUS, segundo etapa de vida e sexo (2014)

Etapa	Número				Sexo (%)			
	Feminino	Masculino	Sem definição	Total	Feminino	Masculino	Sem definição	Total
Criança	20.707	17.411	130	38.248	54,1	45,5	0,3	100,0
Adolescente	24.708	13.248	9	37.965	65,1	34,9	0,0	100,0
Jovem	42.442	18.213	16	60.671	70,0	30,0	0,0	100,0
Adulto	52.979	21.264	13	74.256	71,3	28,6	0,0	100,0
Idoso	6.855	5.800	1	12.656	54,2	45,8	0,0	100,0
Total	147.691	75.936	169	223.796	66,0	33,9	0,1	100,0

Etapa	Estrutura (%)				Taxas de atendimento ¹			
	Feminino	Masculino	Sem definição	Total	Feminino	Masculino	Sem definição	Total
Criança	14,0	22,9	76,9	17,1	12,4	9,9	0,0	11,1
Adolescente	16,7	17,4	5,3	17,0	24,0	12,3	0,0	18,0
Jovem	28,7	24,0	9,5	27,1	21,9	9,6	0,0	15,8
Adulto	35,9	28,0	7,7	33,2	12,4	5,5	0,0	9,1
Idoso	4,6	7,6	0,6	5,7	4,7	5,0	0,0	4,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	14,2	7,8	0,0	11,1

Fonte: Waiselfisz (2015b, p. 42).

Nota: ¹ Por 10 mil.

Obs.: Criança: 0 a 11 anos; adolescente: 12 a 17 anos; jovem: 18 a 29 anos; adulto: 30 a 59 anos; e idoso: 60 anos ou mais.

Embora os números sejam alarmantes, houve progresso na criminalização da violência feminina de forma específica, fato que ajuda a coibir esse tipo de violência. A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006) criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, e também criou os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, alterando a legislação penal com esse mesmo fito. Em março de

2015, foi sancionada também a Lei nº 13.104/2015, ou Lei do Feminicídio, um crime de homicídio definido como “morte intencional de pessoas do sexo feminino”. Este foi classificado como crime hediondo com agravantes em situações específicas tais como quando a vítima é menor de idade ou está grávida. A definição de um crime como feminicídio representa um avanço na superação da violência perpetrada contra mulheres e meninas, ao criminalizar a violência cometida contra a mulher e fornecer instrumentos para a atuação dos órgãos responsáveis, tanto no sentido de proteger as vítimas quanto no de punir os agressores.

Além de avanços na proteção às meninas vítimas de violência, também houve avanços, na última década, no quadro e na proteção dos direitos das meninas em situação de acolhimento. Entre 2009 e 2010, houve intenso debate no país sobre os direitos das crianças em situação de acolhimento à convivência familiar e comunitária. Esse direito foi assegurado por uma alteração do ECA em 2009, por meio da Lei nº 12.010. Tanto o ECA quanto a Política de Assistência Social do país e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) buscam assegurar a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar das crianças em acolhimento, bem como “o atendimento personalizado e individualizado durante o acolhimento, a preservação e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a reintegração ao convívio familiar e, excepcionalmente, a colocação em família substituta” (Colin, 2013, p. 20).

Ainda é cedo para avaliar o sucesso dessas medidas para os meninos (52,3% dos acolhidos) e para as meninas (47,7% das acolhidas) nessa situação, mas o levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento realizado em 2011 afirma que mudanças significativas foram realizadas nos últimos trinta anos no sentido de proteger os direitos das crianças em instituições de acolhimento, tais como a criação de políticas e programas destinados a prevenir ou reduzir o tempo de afastamento do convívio familiar, a integração operacional de diversos órgãos encarregados da execução das políticas sociais básicas de assistência (Judiciário, ministério público, defensoria, conselho tutelar), a substituição do termo abrigo pela expressão acolhimento institucional, entre muitas outras (Princeswal, 2013, p. 58).

6.1 OUTROS TIPOS DE VIOLÊNCIA CONTRA MENINAS

Não se pode deixar de assinalar que o preconceito, que se insinua tanto explicitamente quanto de formas bastante sutis na sociedade, pode se traduzir em diversos tipos de violência, que vão desde o sentimento de vergonha e o estigma de pertencer a um grupo social marginalizado até a violência física (Bandeira e Soria, 2002). A depreciação do sexo feminino, a alocação predominante de tarefas menos valorizadas socialmente às mulheres, o machismo e outros valores sociais podem levar à perpetuação de desigualdades no mercado de trabalho, desfavorecendo as mulheres, e podem desempoderar as meninas, que têm então mais chances de se prenderem a relacionamentos abusivos e se sentirem indefesas na sua capacidade de preservar a própria integridade mental, emocional e física. A plataforma de Pequim (UNFPA, 1995, p. 241) afirma que:

as meninas são frequentemente tratadas como inferiores e culturalmente são ensinadas a se colocarem em último lugar, o que vai lhes diminuindo a autoestima. A discriminação e a negligência de que são vítimas na infância podem dar lugar a uma espiral descendente que durará toda a vida, submetendo a mulher a privações e exclusão da vida social em geral. Devem ser adotadas iniciativas para preparar a menina a participar ativa e eficazmente, em igualdade com os meninos, em todos os níveis de liderança nas áreas econômica, política e cultural.

A despeito dos avanços em termos do respeito aos direitos humanos no Brasil, ainda estamos longe de afirmar que não existem práticas culturalmente discriminatórias por gênero (e raça) no país. Em uma pesquisa sobre ações discriminatórias realizada com estudantes brasileiros da 7ª e 8ª séries em 2009 (Mazzon, 2007), a área temática que apresentou os maiores valores de discriminação foi a discriminação de gênero. As frases que mediram esse preconceito, obtendo níveis de concordância mais elevados do que todas as outras, principalmente dos alunos, mas também de seus pais e mães, foram “a mulher é melhor do que o homem na cozinha” (52,6% dos alunos concordaram com essa frase); “homens não devem trabalhar na cantina das escolas (23%); “mulher como porteira deixaria os alunos entrando e saindo a toda hora” (19,9%); “existem trabalhos que devem ser realizados apenas por homens” (46,3%); “apenas mulheres devem trabalhar nas cantinas das escolas” (26,9%);

“a mulher é mais habilidosa para cuidar da casa” (60,6%); e “existem trabalhos que devem ser realizados apenas por mulheres” (43,4% dos alunos concordam com essa frase).

Também a respeito do preconceito, essa pesquisa aponta que as meninas possuem atitudes em geral menos preconceituosas do que os meninos, bem como uma propensão a estabelecer uma distância social³³ em relação a outros grupos menor do que a dos meninos. Quanto mais velhos os respondentes, menores os valores para as atitudes preconceituosas e a distância social. Meninos possuem atitudes mais preconceituosas em relação à raça/cor, e também à orientação sexual, afirmando em maior número que os “homossexuais não devem participar do mesmo ambiente escolar dos heterossexuais” (Mazzon, 2007).

Um outro comportamento agressivo ligado ao preconceito que vitimiza os jovens em todo o mundo, e cujas consequências muitas vezes são subestimadas, é o chamado *bullying*, que ocorre principalmente no ambiente escolar. O *bullying* se caracteriza pelo ato intencional ou desejo de agredir colegas ou expô-los a situações negativas, sendo um evento que se repete ao longo do tempo e gera dificuldades de defesa aos jovens expostos a essa situação. Ele pode manifestar-se de forma física (bater, cuspir), verbal, através de exclusão social e fofocas, e por meio da internet, no chamado *cyberbullying* (Oliveira *et al.*, 2015). Estudos indicam que tanto meninos quanto meninas podem se envolver em situações onde há *bullying*, porém os meninos estão mais propensos a sofrer *bullying* físico, e as meninas a se envolver em experiências indiretas ou verbais. Ele é geralmente desencadeado por situações de vulnerabilidade de um indivíduo em relação aos colegas ou a diferenças em *status* social, aparência física, orientação sexual e mesmo níveis de desempenho escolar (Oliveira *et al.*, 2015).

A PeNSE, em 2009, continha questões específicas sobre *bullying*. Nessa pesquisa, 7,2% dos estudantes reportaram sofrer algum tipo de agressão, sendo 7,9% deles meninos e 6,5% meninas. Não houve grandes variações por cor/raça, escolaridade da mãe e dependência administrativa da escola, comumente utilizados como marcadores de *status* socioeconômico, indicando a ubiquidade desse fenômeno. Os resultados indicam a imagem corporal como uma das principais causas específicas do *bullying*, seguida da raça. Especialmente a obesidade foi apontada como o motivo da vitimização. Entre as meninas, apenas a aparência do corpo foi

33. Medida pelo índice de distância social, que corresponde à disposição das pessoas a conviver de perto com determinados grupos sociais.

uma causa mais prevalente do que entre os meninos (20,5% contra 17%), e em menor escala, a religião (2,8% entre as meninas contra 2,1% entre os meninos).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE AINDA PRECISA SER FEITO?

Eles estavam seguindo a mesma filosofia que eu (...). A ideia do vencedor do Prêmio Nobel, Amartya Sen, de que você pode mudar uma cultura dando às suas meninas as ferramentas para crescer educadas de forma a que elas possam ajudar a si mesmas. Era fantástico ver essa ideia em ação, funcionando depois de uma geração apenas, e isso me estimulou a lutar pela educação das meninas no Paquistão (Mortenson e Relin, 2007, p. 234, tradução nossa).³⁴

Este capítulo descreve muitos avanços na situação das jovens meninas no Brasil desde o lançamento da plataforma de Pequim. A importância de empoderar, educar e valorizar as mulheres para o desenvolvimento social de um país é, de certa forma, um consenso na literatura,³⁵ começando pelas jovens meninas, e os avanços descritos aqui certamente são substanciais nesse sentido. Houve uma forte ampliação do acesso à escola, uma redução da participação das meninas no mercado de trabalho, bem como uma grande redução da mortalidade infantil no país para ambos os sexos e uma diminuição no número de casamentos de crianças. A proporção de adolescentes grávidas com mais de 15 anos vem também diminuindo nos últimos anos, com algumas variações regionais.

Apesar disso, muito ainda precisa ser feito para que os direitos dessas jovens meninas sejam assegurados e os objetivos da plataforma de Pequim, alcançados. Isso inclui o direito à vida, à saúde, à segurança e ao pleno desenvolvimento das meninas como cidadãs, tendo suas escolhas respeitadas e seus espaços de vocalização e participação ampliados. As meninas ainda são algumas das principais vítimas da violência doméstica e sexual no Brasil, e continuam sofrendo situações de abuso e exploração sexual em cifras que, embora difíceis de detectar com exatidão, parecem estar crescendo, se não estagnadas. Além disso, elas estão

34. *They were following the same philosophy as I was (...). Nobel Prize winner Amartya Sen's idea that you can change a culture by giving its girls the tools to grow up educated so they can help themselves. It was amazing to see the idea in action, working so well after only a generation, and it fired me up to fight for girl's education in Pakistan".* Greg Mortenson, em *Three Cups of Tea*, em que conta como construiu mais de oitenta escolas voltadas principalmente para a educação de meninas no Paquistão, através do Central Asian Institute (CAI).

35. Em que pesem os possíveis problemas derivados de exageros nessa ênfase. Sobre isso ver, por exemplo, a discussão em Boyd (2016).

sujeitas a outros tipos de violência como o *bullying*, a discriminação e o preconceito de gênero. Embora o número de meninas que se casa formalmente na infância tenha se reduzido, o número de relacionamentos e uniões informais não se reduziu, e vem substituindo cada vez mais a relação oficializada. É necessário investigar melhor quais as consequências desse fato em termos da vulnerabilidade e das oportunidades futuras dessas jovens meninas. Há, enfim, uma tendência de aumento da gravidez para as meninas de menos de 15 anos, com todas as consequências negativas que esse dado pode acarretar, como abandono da escola e problemas de saúde, e um grande número de jovens meninas trabalhando informalmente como empregadas domésticas, provavelmente em situação de vulnerabilidade e exploração.

Talvez no rol dos problemas mais preocupantes que atingem as jovens meninas, ao lado da exploração e do abuso sexual, está o feminicídio, um tipo de violência muitas vezes perpetrado por conhecidos, principalmente companheiros e namorados. Esse tipo de crime é difícil de combater a não ser enfatizando suas especificidades na legislação, como já tem sido feito, e atuando diretamente na cultura da sociedade brasileira, a fim de reduzir atitudes sexistas que fazem com que os homens em nossa sociedade ainda considerem as mulheres como sua propriedade, agindo de forma violenta quando estas tentam se expressar, exercer seu direito de escolha ou defender seu espaço. A sociedade brasileira avançou muito na criação de sistemas, leis e instituições voltadas diretamente para mapear a violência contra a mulher e protegê-las, acolhê-las e informá-las, e mesmo para criminalizar os perpetradores da violência. Esse é o primeiro passo que leva a outros como a conscientização da sociedade para a necessidade de valorizar os direitos e a liberdade das meninas.

Vale repetir o que já foi dito na introdução deste capítulo: meninas de 0 a 17 anos constituem um público profundamente diversificado sob qualquer ponto de vista. Diferentes faixas etárias e grupos diferenciados por raça e etnia, região de origem e condições socioeconômicas fazem com que qualquer análise realizada aqui seja necessariamente redutora ou simplifique de alguma forma toda essa multiplicidade de situações. Porém, procurou-se desvendar com o máximo de detalhes os progressos, as melhorias e os pontos que necessitam de mais intervenções de acordo com os tópicos abordados no objetivo estratégico L da plataforma de Pequim. Espera-se com isso que tenham sido reveladas relações e fatos que descortinem melhor a situação dessas jovens meninas, a fim de promover

intervenções cada vez mais eficazes no sentido da promoção do seu bem-estar, dos seus direitos e das suas oportunidades. Concluímos com a afirmação de Whitaker (2002, p. 10):

impossível, no entanto, pensar o Brasil como um todo, nos limites de um texto. Das palafitas da Amazônia aos pampas do Sul, os espaços diversificam-se exponencialmente e este balanço sequer está completo. Há cientistas sociais que ainda raciocinam em termos de casa-grande e senzala, espaço público e privado, dois brasis, casa e rua, e nesse esquema dual dão a mulher como invisível ou prisioneira. No entanto, a nova história e a Sociologia, tendo colocado seu foco sobre mulheres e meninas, descobriu-as atuando exatamente nos momentos e locais nos quais sua presença fora negada.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. **A transição demográfica e a janela de oportunidade**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2008.

BANDEIRA, L. M.; SORIA, A. B. Preconceito e discriminação como expressões de violência. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan. 2002.

BARBEIRO, F. M. S. *et al.* Óbitos fetais no Brasil: revisão sistemática. **Revista de Saúde Pública**, v. 49, n. 22, 2015.

BELISSE, C. L. **Atividade sexual precoce na adolescência**: a importância da educação sexual nas escolas. Curitiba: Secretaria da Educação, 2009. Disponível em: <www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1460-8.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

BORGES, D.; CANO, I. (Org.). **Homicídios na adolescência no Brasil**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2012. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/br_indiceha10.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2016.

BOYD, G. G. D. The girl effect: a neoliberal instrumentalization of gender equality. **Consilience: The Journal of Sustainable Development**, v. 15, n. 1, p. 146-180, 2016.

BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde. Ministério da Saúde. Vigilância de violência doméstica sexual e/ou outras violências: VIVA/SINAN – Brasil, 2011. **Boletim Epidemiológico**, Brasília, v. 44, n. 9, 2013a. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/periodicos/boletim_epidemiologico_numero_9_2013.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. Ministério da Saúde. **Boletim epidemiológico**: Aids e DST. Brasília: Ministério da Saúde, 2013b. ano 2, n. 1.

_____. Ministério da Saúde. **Boletim epidemiológico**: HIV e Aids. Brasília: Ministério da Saúde, 2015a. Disponível em: <<http://www.aids.gov.br/pt-br/pub/2015/boletim-epidemiologico-hivaids-2015>>. Acesso em: 29 maio 2016.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Balanço 1º semestre de 2015**: Ligue 180. Brasília: CCBB, 2015b. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/ligue-180-central-de-atendimento-a-mulher/balanco1sem2015-versao-final.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

_____. **Balanço semestral do disque direitos humanos**: Disque 100. Brasília: SNDH, 2015c. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2015-07/balanco-do-disque-100-2.pdf>>.

CAMARANO, A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 621).

CAMARANO, A.; KANSO, S. O que estão fazendo os jovens que não estudam, não trabalham e não procuram trabalho? **Mercado de Trabalho**, v. 53, p. 37-44, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3855/1/bmt53_nt03_jovens.pdf>.

CANO, M. A. T. *et al.* O conhecimento de jovens universitários sobre AIDS e sua prevenção. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v. 9, n. 3, p. 748-58, 2007. Disponível em: <<http://www.fen.ufg.br/revista/v9/n3/v9n3a14.htm>>.

CARRANO, P. C. R.; MARINHO, A. C.; OLIVEIRA, V. N. M. Trajetórias truncadas, trabalho e futuro: jovens fora de série na escola pública de ensino médio. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, p. 1439-1454, dez. 2015. Número especial.

CARVALHO, C. M. M. O trabalho infantil no Brasil contemporâneo. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 551-569, 2008.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D. S. C. **O estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde** (versão preliminar). Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 11).

CIELLO, C. *et al.* (Org.). **Violência obstétrica: “parirás com dor”**. Brasília: [s.n.], 2012.

COLIN, D. R. A. Apresentação. In: ASSIS, S. G. de; FARIAS, L. O. P. (Org.). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.

COLLARES, A. C. M. **Educational inequalities and the expansion of postsecondary education in Brazil, from 1982 to 2006**. 2010. Tese (Doutorado) – University of Wisconsin-Madison, Madison, United States, 2010.

CONDE, S. F. As medidas de enfrentamento da exploração do trabalho infantil no Brasil: forças em luta. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 241-247, 2013.

COSTA, A. L. F.; DUARTE, D. E.; KUSCHNIR, M. C. C. A família e o comportamento alimentar na adolescência. **Adolescência e Saúde**, v. 7, n. 3, 2010.

COSTA, T. M. S. O abandono escolar no meio rural os jovens entre os dois saberes: escola e trabalho. Trabalho apresentado no IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, abr. 2000.

COSTANZI, R. N. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. Brasília: OIT, 2009. Disponível: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_230674.pdf>. Acesso em: 5 out. 2016.

DADOORIAN, D. Gravidez na adolescência: um novo olhar. **Psicologia, Ciência e Profissão**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 84-91, mar. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932003000100012>.

DIAS, A. C. G.; TEIXEIRA, M. A. P. J. Gravidez na adolescência: um olhar sobre um fenômeno complexo. **Paideia**, n. 45, p. 123-131, 2010.

FALCÃO, A. Homicídio é a principal causa da morte de jovens no país. **Senado Notícias**, 9 nov. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/homicidio-e-a-principal-cao-da-morte-de-jovens-no-pais>>.

FRANÇA, E.; LANSKY, S. Mortalidade infantil neonatal no Brasil: situação, tendências e perspectivas. In: RIPSAs – REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA SAÚDE. **Demografia e saúde: contribuição para análise de situação e tendências**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2009. p. 83-112. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/demografia_saude_contribuicao_tendencias.pdf>.

GOLLA, A. M. *et al.* **Understanding and measuring women's economic empowerment: definition, framework and indicators**. Washington: ICRW, 2011. Disponível em: <<http://dme4peace.org/sites/default/files/Understanding-measuring-womens-economic-empowerment.pdf>>.

GOMES, N. L. Educação, relações étnico-raciais e a Lei 10.639/03. **A Cor da Cultura**, 25 ago. 2011. Disponível em: <<http://antigo.acordacultura.org.br/artigo-25-08-2011>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007.

HORTA, R. L. *et al.* Tabaco, álcool e outras drogas entre adolescentes em Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil: uma perspectiva de gênero. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 775-783, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23n4/04.pdf>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. (Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 25). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/indicsaude.pdf>.

_____. **Estatísticas do registro civil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. v. 37. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2010_v37.pdf>.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. (Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 34).

_____. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. (Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 35).

JESSOR, R. Risk behavior in adolescence: a psychosocial framework for understanding and action. **Journal of Adolescent Health**, v. 12, p. 597-605, 1991.

KOLLER, S. (Coord.). **O perfil do caminhoneiro no Brasil**. São Paulo: Childhood; Instituto WCF Brasil, 2005. Disponível em: <www.namaocerta.org.br/publicacoes.php>.

LAN, D.; MARTELETTO, L. Small families and large cohorts: the impact of the demographic transition on schooling in Brazil. *In*: LLOYD, C. B. *et al.* (Ed.). **The changing transitions to adulthood in developing countries:** selected studies. Washington: National Research Council, 2006. p. 56-83.

LAURENTI, R. *et al.* **Morbidade materna em adolescentes**. São Paulo: [s.n.], 2009.

LEVY, R. B. *et al.* Consumo e comportamento alimentar entre adolescentes brasileiros: Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) 2009. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 15, n. 2, p. 3085-3097, 2010.

MADEIRO, A. P.; DINIZ, D. Serviços de aborto legal no Brasil: um estudo nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 21, n. 2, p. 563-572, 2016.

MALTA, D. C. *et al.* Prevalência de fatores de risco e proteção de doenças crônicas não transmissíveis em adolescentes: resultados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE), Brasil, 2009. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 15, n. 2, p. 3009-3019, 2010.

_____. Saúde sexual dos adolescentes segundo a Pesquisa Nacional de Saúde dos Escolares. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 14, n. 1, p. 147-56, 2011.

MAZZON, J. A. (Coord.). **Projeto de estudo sobre ações discriminatórias no âmbito escolar, organizadas segundo áreas temáticas, a saber, étnico-racial, gênero, geracional, territorial, necessidades especiais, socioeconômica e orientação sexual**. São Paulo: Fipe, 2007.

MORTENSON, G.; RELIN, D. O. **Three cups of tea:** one man's mission to promote peace... One school at a time. New York: Penguin Books, 2007.

NASCIMENTO, A. A.; GRILLO, C. C.; NERI, N. E. Autos com ou sem resistência: uma análise dos inquéritos de homicídios cometidos por policiais. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 33., 2009, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2009.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. O que está por trás da desigualdade de gênero na educação? **Pisa em Foco**, n. 49, mar. 2015. Disponível em: <[https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20\(por\).pdf](https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20(por).pdf)>. Acesso em: 20 maio 2016.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. Brasília: OIT, 2009.

OLIVEIRA, W. A. *et al.* Causas do bullying: resultados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 23, n. 2, p. 275-82, 2015.

PARKES, A. *et al.* Does early sexual debut reduce teenagers' participation in tertiary education? Evidence from the SHARE longitudinal study. **Journal of Adolescence**, v. 33, p. 741-754, 2010.

PEREIRA, B. C. J. **Tramas e dramas de gênero e de cor: a violência doméstica e familiar contra mulheres negras**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PRINCESWAL, M. O direito à convivência familiar e comunitária sob o paradigma da proteção integral. *In*: ASSIS, S. G.; FARIAS, L. O. P. (Org.). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.

RIBEIRO, C. A. C. Classe e gênero no Brasil contemporâneo: mobilidade social, casamento e divisão do trabalho doméstico. *In*: RIBEIRO, C. A. C. **Desigualdade de oportunidades no Brasil**. Belo Horizonte: Argumentum, 2009.

RIBEIRO, C. A. C.; SILVA, N. V. Cor, educação e casamento: tendências da seletividade marital no Brasil, 1960 a 2000. **Dados**, v. 52, n. 1, p. 7-51, 2009.

RUOTTI, C. *et al.* A vulnerabilidade dos jovens à morte violenta: um estudo de caso no contexto dos "crimes de maio". **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 3, p.733-748, 2014.

SANSONE, L. Nem somente preto ou negro: o sistema de classificação racial no Brasil que muda. **Afro-Ásia**, v. 18, p. 165-187, 1996.

SANTOS, J. A. F. A interação estrutural entre a desigualdade de raça e de gênero no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 70, 2009.

SCHWARTZMAN, S. **Trabalho infantil no Brasil**. Brasília: OIT, 2001.

SEABRA, A. F. *et al.* Determinantes biológicos e sócio-culturais associados à prática de atividade física de adolescentes. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 721-736, 2008.

SEN, A. K. From income inequality to economic inequality. **Southern Economic Journal**, v. 64, n. 2, p. 383-401, Oct. 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1060857>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

SILVA, N. V. Cor e o processo de realização sócio-econômica. *In*: HASENBALG, C.; SILVA, N. V. (Org.). **Estrutura social, mobilidade e raça**. Rio de Janeiro: Vértice, 1988. p. 144-163

SOARES, S. J. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho**: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 769). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0769.pdf>.

TAYLOR, A. Y. *et al.* **She goes with me in my boat**: child and adolescent marriage in Brazil. Results from mixed-methods research. Rio de Janeiro: Instituto Promundo; Washington: Promundo US, July 2015.

UNAIDS; UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global AIDS response progress reporting 2014**: construction of core indicators for monitoring the 2011 United Nations political declaration on HIV and AIDS. Geneva: UNAIDS, 2014. Disponível em: <http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/GARPR_2014_guidelines_en_0.pdf>.

UNFPA – FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Pequim: UNFPA, 1995. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf>. Acesso em: 5 out. 2016.

_____. **Motherhood in childhood**: facing the challenge of adolescent pregnancy. New York: UNFPA, 2013. Disponível em: <<http://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2013-0#sthash.qSrvUluu.dpuf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **A convenção sobre os direitos da criança**. [s.l.]: UNICEF, 2004. Disponível em: <https://www.unicef.pt/media/1206/0-convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. **Children and AIDS**: sixth stocktaking report, 2013. New York: UNICEF, 2013. Disponível em: <http://www.unicef.org/publications/index_70986.html>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. **O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil**. Brasília: UNICEF, 2014. Disponível em: <www.unicef.org/brazil/pt/resources_27904.htm>. Acesso em: 20 maio 2016.

VALLIN, J. Mortalidade, sexo e gênero. **Demographicas**, Campinas, v. 2, 2004.

VIOTTI, M. L. R. Apresentação. *In*: UNFPA – FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Pequim: UNFPA, 1995. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf>. Acesso em: 5 out. 2016.

WAISELISZ, J. J. **Mapa da violência 2014**: os jovens brasileiros. Rio de Janeiro: FLACSO, 2014. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf>. Acesso em: 11 maio 2016.

_____. **Mapa da violência 2015:** mortes matadas por armas de fogo. Brasília: Juventude Viva, 2015a. Disponível em: <<https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2016.

_____. **Mapa da violência 2015:** homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: FLACSO, 2015b. Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2016.

WHITAKER, D. C. A. Nas franjas do rural-urbano: meninas entre a tradição e a modernidade. **Cadernos Cedes**, ano 22, n. 56, 2002.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Who recommendations on the diagnosis of HIV infection in infants and children.** Geneva: WHO, 2009. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44275/1/9789241599085_eng.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. **Global recommendations on physical activity for health.** Geneva: WHO, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim epidemiológico:** HIV/AIDS. Brasília: Ministério da saúde, 2013. Disponível em: <<http://www.aids.gov.br/pt-br/pub/2013/boletim-epidemiologico-hiv-aids-2013>>. Acesso em: 29 maio 2016.

_____. Ministério da Saúde. **VIVA:** vigilância de violências e acidentes – 2009 a 2011. Brasília: MS, 2013. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema_vigilancia_violencia_acidentes.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional de saúde do escolar 2012.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64436.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2012.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **PISA 2012 results in focus:** what 15 year olds know and what they can do with what they know. Paris: OECD, 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Capa

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

MISSÃO DO IPEA

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA